

CEFOS rapport 2

# Självständighet eller statsbundenhet

Den kommunideologiska idédebatten  
1962-1974

Urban Strandberg



# Innehållsförteckning

## Förord

## Inledning

Startpunkt . . . . .	9
Tesen . . . . .	11
Tidigare forskning - den osynliga kommunideologin . . . . .	12
Att studera kommunideologier . . . . .	14
Avgränsningar och tillvägagångssätt . . . . .	17
Disposition . . . . .	19

## Den lokala självstyrelsens historia - idéer och rättslig reglering

Socknen och andra äldre självstyrelseformer . . . . .	21
Kommunalförordningarna 1862 - liberaler och konservativa . . . . .	22
Demokratins genombrott och den kommunala politiska jämlikheten . . . . .	25
Storkommuner och kommunblock - socialdemokrati och borgerlighet . . . . .	28

## De politiska partiernas kommunideologier 1962-1974 . . . . . 32

Ansvar och gemenskap - det kristdemokratiska kommunsamhället . . . . .	32
Högern - den minimalistiska och självständiga kommunen . . . . .	40
Centerpartiet - småskalighet och en aktiv kommunalpolitik . . . . .	60
Folkpartiet - från servicedemokrati till närdemokrati . . . . .	79
Socialdemokratisk rationalitet på frammarsch . . . . .	100

## Slutsatser . . . . . 118

Kommuner som statsbundna förvaltningsenheter - kommuner som självständiga politiska samfälligheter . . . . .	119
---	-----

## Avslutande diskussion . . . . . 128

## Källor och litteratur . . . . . 135

## Appendix . . . . . 143



## Förord

*Självständighet eller statsbundenhet* är det andra numret i CEFOS rapportserie. Rapporten är en redovisning från projektet *Kontrakt eller förvaltning - förening eller gemenskap. Idéer och värdemönster i debatten om kommunerna och välfärden* som ingår i ett av CEFOS tre delprogram: Den offentliga sektorn i ett makroperspektiv. Dessutom är denna rapport en licentiatuppsats i statsvetenskap vid Göteborgs universitet.

Projektet samfinansieras med Svenska Kommunförbundet och ingår i Kommunförbundets forskningsprogram, *Den kommunala självstyrelsen, politikens och politikernas roll*. Grundtankarna i projektet är publicerade i Statsvetenskaplig tidskrift 1994:1 och i Arbetsrapport 4, CEFOS, Göteborgs universitet.

Docent Mats Dahlkvist leder projektet som syftar till att undersöka grundläggande idéer och värdemönster i de politiska aktörernas syn på vad kommuner är och bör vara.

Göteborg i januari 1995

Lars Strömberg  
Föreståndare, CEFOS



# Inledning

## Startpunkt

Två av den svenska kommunforskningens mest framträdande forskare, statvetarprofessorerna Lars Strömberg och Jörgen Westerståhl, försöker i Kommunaldemokratiska forskningsgruppens sammanfattning, *De nya kommunerna*, förklara varför och hur svenska kommuner förändras från att ha varit lokala sockensamhällen till att bli partipolitiserade, enhetliga och professionaliserade tjänste- och serviceproducerande förvaltningsenheter. Strömberg/Westerståhl menar att den senaste kommunindelningsreformen, genomförd åren 1962-74, spelar en viktig roll i skapandet av "de nya kommunerna" och att reformen kan betraktas:

"som en åtgärd från statsmakternas sida för att anpassa den kommunala självstyrelsens organisation eller struktur till förändrade samhällsförhållanden /.../ Vad som utmärker den svenska modellen är att man i vårt land koncentrerat sig på en enda åtgärd, en långtgående och efter enhetliga principer genomförd kommunsammanläggning /.../ nya och vidgade uppgifter [har] lagts på kommunerna /.../ Till-sammanstagna är dessa förändringar av sådan art och omfattning att det är befogat att beskriva dem som ett *systemsifte*".<sup>1</sup>

Varför genomfördes detta "systemsifte"? När Strömberg/Westerståhl hanterar denna fråga lyfter de fram en viktig förklaringsfaktor. De pekar ut "statsmakterna", alltså en politisk viljeinriktning, som en central faktor bakom kommunernas förändringsprocess. Men Strömberg/Westerståhl avstår från att analysera och precisera den politiska viljeinriktningens idémässiga innehåll. De noterar att det finns *ideologiska spänningar* mellan de politiska aktörernas idéer om kommuner. De hävdar till och med att skiljelinjerna, som bland annat berör kommuners plats i sam-

---

<sup>1</sup> Strömberg/Westerståhl 1983:283-299.

hällssystemet, återkommit vid varje tillfälle som kommunal självstyrelse diskuterats sedan 1800-talets början.<sup>2</sup>

Vilka aktörer och ideologiska uppfattningar döljer sig egentligen bakom "statsmakterna"? Vem är den "man" som "lagt" nya uppgifter på kommunerna? Därom ger Strömberg/Westerståhl inga besked. De fördjupar sig inte i de ideologiska skiljelinjerna och deras roll i det politiska händelseförloppet.

Vi vet dock att kommunblocksreformen 1962, som syftade till frivilliga kommunsammanslagningar, röstades fram av socialdemokraterna och folkpartiet, samt att centern, högern och en folkpartist reserverade sig i Konstitutionsutskottets betänkande. Vi vet också att 1969 års riksdagsbeslut om tvångsvisa kommunsammanslagningar genomdrevs av den socialdemokratiska majoritetsregeringen i strid mot en enad borgerlighet. Det förefaller således som om den i Strömberg/Westerståhls framställning utpekade och inringade, men ändå osynliggjorda aktörskategorin består av de *politiska partierna*. Genom att studera de idéer som partierna formulerar borde vi kunna tillföra forskningen en hittills osynliggjord förklaringsfaktor, nämligen *partiideologiska uppfattningar* om kommuners plats och roll i samhällssystemet.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Strömberg/Westerståhl 1983:21ff, 300f. Se också Liedman 1984; Gidlund 1986; Stjernquist 1988.

<sup>3</sup> Det finns en lång rad statsvetenskapliga studier som problematiserat *politiska partiers agerande i en förändrad strukturell omgivning*. Studier med sådan inriktning skiljer vanligen på tre slags faktorer. För det första ekonomiska och andra *strukturella faktorer*. För det andra politiska aktörers strategival, politikens *strategiska faktorer*. För det tredje politiska aktörers ideologier och idémässiga grundvalar, *politikens ideologiska faktorer*. Olika forskare väljer en eller flera av dessa faktorer eller en kombination av samtliga när de skildrar politiska händelseförlopp. Vissa forskare koncentrerar sin insats på strukturella faktorer, t.ex. Rothstein 1986 om arbetsmarknads- och skolpolitik. Andra fokuserar främst aktörers strategival och strategiska handlande utifrån givna strukturella förutsättningar, t.ex. Hadenius 1981 om skattepolitik, Molin 1965 om socialförsäkringspolitik och Henning 1981 om näringspolitik. Åter andra kombinerar studerande av partiers ideologier med deras strategiska handlande, t.ex. Lewin 1989. Det finns också de som primärt studerar partiers ideologier, som undersöker partiernas relationer till varandra utifrån på förhand fastställda kriterier av generell beskaffenhet, t.ex. Lewin 1970 om ekonomisk politik, Holmström 1983 om jordbrukspolitik och Uddhammar 1993 om statsdoktriner. Slutligen finns det forskare



Var motsättningen mellan socialdemokrati och borgerlighet en del av ett dagspolitiskt spel eller representerar den istället en djupgående parti-ideologisk skiljelinje mellan de politiska partierna där vissa idéer om den lokala politiska samfälligheten har institutionaliserats medan andra alternativa idéer aldrig förverkligades?

Syftet med denna licentiatuppsats är att kartlägga och analysera idépolitisk debatt om kommuner i Sverige. Därmed hoppas jag för det första kunna ge ett bidrag till förståelsen av varför det svenska kommunsystemet har utformats som det har. För det andra hoppas jag kunna ge ett bidrag till förståelsen av vilka idéer om den lokala politiska samfälligheten som kom att institutionaliseras och, inte minst, vilka alternativa idéer som aldrig förverkligades.<sup>4</sup>

## Tesen

*Min tes* är att en saknad faktor eller förklaringsvariabel inom kommunforskning kan återfinnas bland *partiernas ideologiska* ståndpunkter och grundantaganden. Genom sin majoritetsställning i riksdagen och utifrån sin, författningspolitiskt och förvaltningspolitiskt sett, renodlade *integrationistiska kommunideologi* har socialdemokraterna kunnat genomdriva och i allt väsentligt prägla systemskiftet och kommunsystemets

---

som i en och samma undersökning använder sig av samtliga tre faktorer, t.ex. Hinnfors 1992 om familjepolitik.

<sup>4</sup> Leif Lewin resonerar om betydelsen av ideologiska och strategiska faktorer relationer till strukturella faktorer när statsvetare skildrar politiska beslut och händelseförlopp: "Att det är nödvändigt att studera de ekonomiska förutsättningarna vid en analys av politiska beslut är ofta lika uppenbart som att vilket alternativ, som valdes inom ramen för det tillgängliga resursutrymmet, beror på politikernas idéer och bedömningar". Lewin betonar att det "trots allt i allmänhet *går att urskilja alternativ* för aktörerna att välja mellan - hur snäva ramarna för manöverutrymmet än må tyckas. *Det finns en valfrihet i politiken*, som gör det möjligt att handla på ett visst sätt i stället för ett annat för att *därigenom få bättre möjligheter att förverkliga något av den ideologi, som politikerna har väljarnas uppdrag att företräda*" (Min kurs., Lewin 1989:19-22). Min grundhållning är att vi inte har förstätt - politiskt och historiskt - en epok eller situation förrän vi också har insikt om de historiskt möjliga alternativen som förelegat, men som 'förlorat eller valts bort'.

utformning. Mot socialdemokraternas kommunideologi har stått en konkurrerande syn på kommunerna och deras plats i samhällssystemet, de borgerligas kommunideologiska alternativ med rötter i 1800-talet. De borgerliga partiernas kommunideologiska uppfattningar innehåller andra synsätt på kommuners egenskaper som politiska samfälligheter, på kommuners plats och status i samhällssystemet och på demokratins kärna. Min bild av händelseförloppet är helt enkelt att den socialdemokratiska riksdagsmajoriteten genomdriver sin kommunideologi mot ett starkt och delvis till sin enighet unikt politiskt motstånd och ett alternativt kommunideologiskt synsätt.<sup>5</sup>

Det politiska händelseförloppet bakom 1960- och 70-talens systemskifte kan alltså inte bara beskrivas som att, som Strömberg/Westerståhl uttrycker saken, "statsmakterna anpassade kommunerna till förändrade strukturella förutsättningar". Genom att inte ställa politikens ideologiska faktorer i fokus, i det här fallet den kommunideologiska debatten, har svensk forskning om kommuner kommit att bära på två brister. Å ena sidan har man inte lärt känna den (segrande) integrationistiska socialdemokratiska kommunideologin. Å andra sidan har man inte synliggjort de (förlorande) mer autonomistiska borgerliga kommunideologierna.

## Tidigare forskning - den osynliga kommunideologin

Strömberg/Westerståhl är inte ensamma om att bortse från den idépolitiska dimensionen när det gäller de svenska kommunerna och kommunsystemet. Trots att de större kommunreformerna alltsedan 1862 års

---

<sup>5</sup> Enligt Leif Lewin i *Planhushållningsdebatten* återfinns den ideologiska skiljelinjen mellan socialdemokraterna och de borgerliga i synen på individen/kollektivet (olika frihetsbegrepp) och den ekonomiska effektiviteten; Socialdemokraterna: socialistiskt frihetsbegrepp (kollektivistiskt) och makroekonomiskt effektivitetsbegrepp (stat). De borgerliga: liberalt frihetsbegrepp (individualistiskt) och mikroekonomiskt effektivitetsbegrepp (individ och kommun) (Lewin 1970:172). Men de borgerliga har också varit splittrade i synen på marknadsfriheten (gammalliberalism, socialliberalism etc.). Lewins fokusering bortser från andra dimensioner av den borgerliga ideologin. Denna studie pekar på en annan dimension - synen på den lokala politiska samfälligheten - som kan vara lika, eller mer grundläggande i de borgerliga partiernas syn på människa och samhälle.

Kommunalförordningar alltid åtföljts av forskning och debatt har idépolitik och ideologiska skiljelinjer sällan stått i centrum i forskarnas förklaringsmodeller och begreppsvärldar. Så har exempelvis 1952 och 1962-74 års kommunindelningsreformer studerats främst med avseende på ekonomisk effektivitet och demokratiskt inflytande, medan de samhällsfilosofiska grundtankar som ligger bakom reformerna inte ställts i centrum. Forskning om kommunhistoria och kommunreformer behandlar exempelvis indelningsförändringar och grunderna för dessa, men har sällan tagit steget till att betrakta förändringarna med hjälp av en ideologisk begreppsapparat och terminologi. Politiska partiers *grundläggande idéer* om politik och samhälle har strängt taget haft en undanskymd roll i forskning om kommuner.<sup>6</sup>

Inte heller har den politiskt teoretiskt inriktade forskningen om kommuner etablerat en politisk teori om kommuner eller någon kommunideologisk taxonomi.<sup>7</sup> Termen kommunideologi har visserligen förekommit i historisk och idéhistorisk forskning,<sup>8</sup> den har även använts av statsvetare i statsvetenskaplig forskning eller i statligt utredningsarbete,<sup>9</sup> men den har inte utvecklats och grundats politiskt teoretiskt. Sammantaget finns inte någon etablerad, generell och systematisk politisk teori om kommuner - lokala politiska samfälligheter - att använda vid analys av kommunideologier och idépolitisk debatt om vad kommuner är och bör vara. Det återstår följaktligen att konstruera en sådan. Nedan presenterar jag därför en sådan analysram, grundad i en politisk teori om kommuner.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Se Brantgärde 1974; Gidlund 1986; Goldsmith 1990; Hudson 1993; Kjellberg 1988; Lundquist 1972; Niemi 1966; Pierre 1990; Ring 1968; Strömberg/Westerståhl 1983; Widberg 1979.

<sup>7</sup> Se Magnusson 1986:1ff; Sharpe 1970:155ff.

<sup>8</sup> Se t.ex. Norrlid 1983 och Palme 1962; Liedman 1984.

<sup>9</sup> Se Andersson 1966; Kaijser 1962, 1965; Montin mfl. i SOU 1993:73.

<sup>10</sup> I föreliggande licentiatuppsats arbetar jag 'provisoriskt'. Man kan uttrycka det som att begreppen och analysramen inte är 'färdigtänkta', det kommer de att vara först i doktorsavhandlingen. Den teoretiska diskursen ägnas större utrymme i doktorsavhandlingen.

## Att studera kommunideologier<sup>11</sup>

Jag har ägnat föregående sidor åt att visa varför det är fruktbart att studera politiska partiers idéer om kommuner. Hur skall då en undersökning av kommunideologier bedrivas? Med vilka begrepp och föreställningar bör vi närma oss vårt studieobjekt?

Genom tidigare statsvetenskaplig forskning på andra områden än kommuner vet vi att det finns ideologiska skiljelinjer mellan våra politiska partier inte bara på en allmän ideologisk nivå (t.ex. socialism, liberalism, konservatism) utan även på en mellanliggande nivå, en nivå mellan ideologi på den mest generella nivån och ställningstaganden i den dagliga politiken. Den nivå jag talar om är den institutionellt organisatoriska nivån som den framträder i samhällsorganisation och samhällsbygge.<sup>12</sup> Vad skulle detta inom statsvetenskaplig forskning etablerade synsätt på ideologiska skiljelinjer betyda om vi tillämpar det på kommuner? Är det så att motsvarande partiideologier eller ideologiska uppfattningar, hänförliga till skillnader i grundvärderingar och samhällssyn, även finns beträffande kommuner och kommunal självstyrelse?

Kommuner skiljer sig egentligen inte från andra politiska samfälligheter vilka som helst. Det är därför möjligt att använda den traditionella politiska teorins enklaste och mest grundläggande uppfattningar och föreställningar kring politik och samhälle för att identifiera de analytiska dimensioner som en politisk teori om kommuner bör innehålla: Vad är en politisk samfällighet, vad bör den vara? Hur styrs den politiska samfälligheten, hur bör den styras? Vem får medborgarskap, vem har rösträtt?

Detta sätt att resonera utgår från det som, enligt Stefan Björklund (i Henry Schmandts och George Sabines efterföljd),<sup>13</sup> är den politiska

---

<sup>11</sup> Med kommunideologier menar jag *de politiska partiernas principiella utsagor om vad kommuner är och bör vara*.

<sup>12</sup> Om partiideologier på denna mellanliggande nivå och diskussion kring ideologibegreppets nivåproblematik se Lewin 1970, speciellt s. 77, 507-521; Holmström 1983; Hinnfors 1992; Hadenius 1981.

<sup>13</sup> Sabine & Thorson 1974 och Schmandt 1965 är två grundböcker/standardverk i politisk teori.

teorins grundläggande *föreställning* "om en samfällighet av människor vilken på något sätt står i relation till var och en av dessa, t.ex. genom att lösa uppgifter som bara kan lösas kollektivt, genom att reglera förhållanden mellan människor i kollektivet eller genom att ställa anspråk på dem".<sup>14</sup> Björklund talar också om den politiska teorins *grundfrågor* om hur en "samfällighet är eller bör vara organiserad och i vilka former den verkar eller bör verka".<sup>15</sup> Vidare "hur påverkar, respektive bör styrelsen påverka levnadsvillkoren för individerna i samfälligheten, vilket inflytande har respektive bör olika individer i samfälligheten ha över styrelsen /.../ vilken är respektive bör tekniken vara när styrelsen påverkar förhållandena i samfälligheten?, vilka är respektive bör relationerna vara mellan olika samfälligheters styrelser? /.../ [Vilken är] ändamålsrelationen mellan individerna och styrelsen. Har styrelsen ett ändamål".<sup>16</sup>

En politisk teori om kommuner - lokala politiska samfälligheter - borde alltså rimligen ha vissa paralleller med den traditionella politiska teorin om samhällets grunddrag och styrelsens utformning. De frågor som Björklund med flera formulerar kan, som jag ser det, sammanfattas eller komprimeras till tre analytiska dimensioner som i tur och ordning berör kommuners *grundkaraktär*, *styrelse* och *förvaltning*. Dessa tre analytiska dimensioner kan utgöra stommen i en politisk teori om kommuner.

Den första dimensionen behandlar den lokala enhetens normativ-ontologiska *grundkaraktär*: Vad är en kommun/vad bör en kommun vara? Varför finns den/varför bör den finnas? Vad är kommunens *ändamål*? Vilken geografisk omfattning bör den ha? Vilken grad av *statsbundenhet* gentemot den nationella staten, rättsordningen och andra politiska enheter har kommunen/bör kommunen ha? Vilka är medborgarnas skyldigheter och rättigheter? Vilken *beslutskompetens* har kommunen/bör kommunen ha i relation till staten och kommunmedborgarna?

---

<sup>14</sup> Björklund 1993:25f.

<sup>15</sup> Ibid, s. 25f.

<sup>16</sup> Ibid, s. 54f; Beträffande ideologiers och kommunideologiers dimensioner se också Larsson 1989:13-18 respektive Andersson 1966:200.

Den andra dimensionen av en politisk teori om kommuner behandlar frågor om kommuners *styrelse*.<sup>17</sup> Skall kommuner överhuvud styras demokratiskt? Vilken roll har *politiker*/bör politiker ha i styrelsen? Vilken funktion har *tjänstemän*/bör tjänstemän ha? På vilka sätt är *medborgarna* inbegripna i styrelsen?

För det tredje bör en teori om kommuner behandla frågor om kommuners *förvaltning*: Hur bör de utförande organen vara organiserade? På vilket sätt bör verksamheten *finansieras* och styras? I vilka former bör *tjänster och service* utföras? Bör verksamheten bedrivas i lekmanform som i en ekonomisk förening, i myndighetsform som statlig förvaltning eller i form av ett bolag? Eller bör verksamhetsformerna blandas efter pragmatisk lämplighet? Eller bör tjänster och service överlåtas till privata och/eller kooperativa företag?

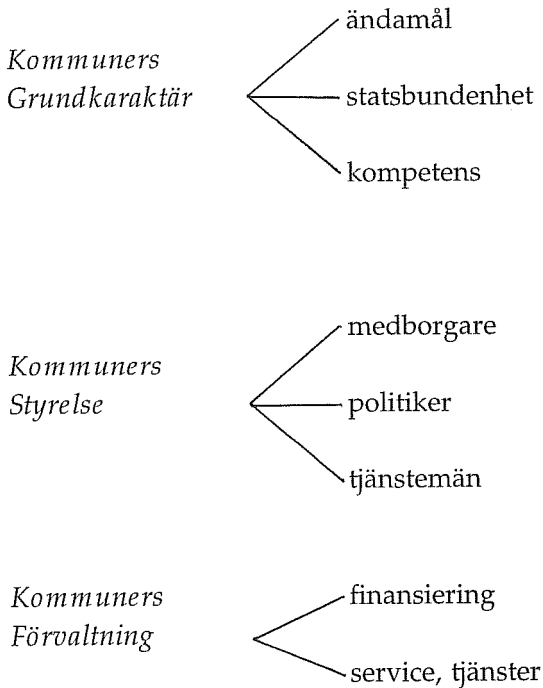
Med utgångspunkt i den ovanstående politiska teorin om kommuner - lokala politiska samfälligheter - har jag konstruerat följande analysram som vägledning i det fortsatta arbetet (se fig.1).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Frågor om en samfällighets, vilken som helst, *grundkaraktär* föregår alltid frågor om dess *styrelse*. Först måste man avgöra vad styrelsen skall omfatta, därefter kan man diskutera styrelsens utformning (se Dahl 1970:passim). Mats Lundström beskriver *demos* och *agenda* som demokratins yttre respektive inre "kontextuella avgränsningar". Han betonar att demokrati "*förutsätter* ett kollektivt politiskt subjekt, därför kan inte demokratin konstituera detta subjekt. Detta är - enkelt uttryckt - demokratins dilemma i en tid då kollektiva politiska subjekt inte längre framträder lika tydligt på den politiska kartan" (Min kurs., Lundström 1994:1-5). Liknande resonemang förs i Boström 1988:passim.

<sup>18</sup> Analysramen skall också ligga till grund för en taxonomi om kommunideologier. *Integrationism* och *autonomism* är två typer som går igen i kommuners grundkaraktär när jag kartlägger och sammanfattar partiernas kommunideologiska ut-sagor utifrån analysramen i föreliggande uppsats. Men det finns fler typer som går igen både beträffande grundkaraktär och på de andra dimensionerna. Utvecklandet av taxonomin kommer att ske i doktorsavhandlingen (beträffande taxonomi om kommunideologier se också Dahlkvist/Strandberg 1994:13ff).

**Figur 1: Analysram för partiideologiska utsagor om kommuner**



Analysramen använder jag för att konfrontera partiernas programskrifter med följande typer av frågor: Vad anser partierna vara *ändamålet* med kommuner? Vilken roll bör *medborgarna* ha i kommuners styrelse? Hur anser de att kommunal verksamhet skall *finansieras*?

### **Avgränsningar och tillvägagångssätt**

I det följande skall jag, med hjälp av den i figur 1 schematiserade analysramen undersöka de svenska riksdagspartiernas kommunideologiska utsagor för tidsperioden 1962-1974, dvs. utsagor där partier uttalar sig idémässigt principiellt och generellt om kommuners grundkaraktär,

styrelse och förvaltning.<sup>19</sup> Både föreliggande licentiatuppsats, och doktorsavhandlingen i dess helhet, bygger på det material som finns offentligt tillgängligt i de politiska partiernas *programskrifter*. Jag har uteslutit en analys av det offentliga trycket eftersom jag vill undvika dagspolitiskt och parlamentariskt färgade utsagor. Istället koncentrerar jag mig på det material som partierna utformat utan direkta dagspolitiska hänsynstaganden. Visserligen hade en analys av offentliga trycket kanske kunnat tillföra om inget annat åtminstone illustrativa exempel på kommunideologiska ståndpunkter och grundantaganden. Men trots allt har programskrifterna visat sig vara fylliga och tydliga beträffande kommunideologiska utsagor.

Programskrifterna som jag analyserar består av partiprogram, allmänna handlingsprogram, program för kommunalpolitik, riktlinjer för partiarbetet och broschyrer. I Appendix presenterar jag en kategorisering av programskrifterna som åskådliggör undersökningens källmässiga urval och avgränsningar. Motsvarande kategoriseringar av ideologibärande programskrifter eller, med Olavi Borgs term, av det "ideologiskt dirigerade materialet", är sedvanliga inom den ideologiinriktade forskningen. Min kategorisering är dock mer finmaskig än vad som är vanligt.<sup>20</sup>

Metodiskt har jag gått till väga på så vis att jag har letat upp alla kommunideologiska utsagor, enligt analysramen ovan, som partiernas programskrifter innehåller. Därefter har jag, för det andra, undersökt i vilken utsträckning partiernas kommunideologiska utsagor hänger samman i kommunideologier, system av relativt konsistenta idéer.

---

<sup>19</sup> Kriteriet för att ett parti skall ingå i min undersökning är att partiet varit representerat i riksdagen någon gång under perioden 1962-1994. Eftersom kds är ett riksdagsparti på slutet av denna period låter jag partiet ingå från början för att på så vis möjliggöra jämförelse. Vänsterpartiet Kommunisterna (vpk) är förvisso ett riksdagsparti under hela tidsperioden. Men trots envist sökande har jag faktiskt inte funnit någon programskrift i vilken vpk berör frågor om kommuner. Därför ingår inte vpk i föreliggande undersökning av partiernas kommunideologier för tidsperioden 1962-1974. Däremot kommer partiet att ingå i den fortsatta undersökningen.

<sup>20</sup> Angående urval av källmaterial, kategorisering av detsamma samt diskussion i övrigt kring källors beskaffenhet se. t.ex. Borg 1968:118f; Demker 1993:82ff; Esaiasson 1993:204ff; Hermansson 1984:34ff; Hermansson 1993:14ff; Hinnefors 1992:11f; Lewin 1970:77f; Lindkvist 1982:222; Uddhammar 1993:14f.



Medveten om att jag i licentiatuppsatsen är kortfattad beträffande metod- och materialdiskussion vill jag upplysa läsaren om att en mer omsorgsfull och uttömmande diskussion kommer att ingå i doktorsavhandlingen.

Kommunblocksreformen beslutades och började genomföras 1962. Dessutom blossar skiljelinjerna mellan partierna upp detta år (1952 års kommunindelningsreform, storkommunreformen, genomfördes däremot utan att större politiska motsättningar uppstod). Kommunblocksreformen verkställs under perioden 1962-1974. Licentiatuppsatsen kartlägger därför och analyserar den kommunideologiska diskussionen i svensk politik under denna period.<sup>21</sup>

## Disposition

I kapitel två redogör jag översiktligt för den svenska lokala styrelsens organisation och politiska historia. I uppsatsens tredje kapitel, tillika det mest omfattande, redovisar jag mina resultat från undersökningen av partiernas programskrifter avseende kommunideologiska utsagor. I ordningen kristen demokratisk samling (kds), högerpartiet/moderata samlingspartiet, centerpartiet (c), folkpartiet (fp) och socialdemokratiska arbetarpartiet (s) redogör jag för partiernas kommunideologiska utsagor utefter de ovan fastlagda analytiska dimensionerna.<sup>22</sup> Varje partiavsnitt avslutas med att jag utifrån de kommunideologiska utsagorna sammanfattar och rekonstruerar det som man kan kalla partiets kommunideologi, kärnan i partiernas kommunideologiska utsagor.

---

<sup>21</sup> Undersökningsperioden för hela doktorsavhandlingens spänner över åren 1962-1994.

<sup>22</sup> En dispositionsmässig egenskap i uppsatsen består av att jag hänvisar ömsom bakåt ömsom framåt i uppsatsen, dvs. även till textpartier som läsaren inte läst (...som jag visar nedan...som jag visar ovan...). Jag har använt denna teknik med förhoppningen att ge texten liv och läsaren en skjuts framåt. Sedan kan det inte hjälpas att det kan upplevas märkligt när jag hänvisar framåt i uppsatsen till något som läsaren ännu inte läst.

Uppsatsens slutsatser ägnas ett eget kapitel, kapitel fyra. I kapitel fem, slutligen, tillåter jag mig att vidga perspektivet något. Jag reflekterar kring och kommenterar resultaten och förutskickar framföriggande forskningsuppgifter.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> I doktorsavhandlingen tillkommer ett kapitel om tidigare forskning (kap 2); ett kapitel om analysmodellen, dess teoretiska och metodiska grundvalar (kap 3); två empiriska kapitel som behandlar partiernas kommunideologiska utsagor under tidsperioderna 1974-1982 respektive 1982-1994 (kap 5 och 6) och ett slutsatskapitel (kap7).

# Den lokala självstyrelsens historia - idéer och rättslig reglering

## Socknen och andra äldre självstyrelseformer

Historiskt sett kan svenska lokala politiska samfälligheter delas in i två huvudgrupper. Till *spontant framvuxna* enheter räknas vanligtvis byn, socknen, häradet och landskapet. Däremot räknas staden och länet som *uppifrån tillskapade* enheter. Socknen betraktas vanligen som den yngsta av det svenska samhällets spontana indelningar, efter kristendomens inträngande, och betecknar den menighet som söker sig till samma kyrka. Under naturhushållningens epok (1000-1800-talet) dominerar socknen som *lokal indelningsenhet* med kyrkan som geografiskt och socialt samlande punkt. Därför utgör socknen i praktiken en hybrid av kyrklig och världslig samhällsorganisering, som uppfyller såväl kyrkliga som borgerligt världsliga funktioner.<sup>24</sup>

Kanske kan man säga att den kristna broderskapstanken förverkligas i dessa gamla socknar som samhällsorganisatoriska enheter. Å ena sidan kan socknen därvidlag sägas utgöra en till lokalsamhället bunden organisk gemenskap. Å andra sidan är socknen strikt inordnad i den av statskyrkan uppburna nationella hierarkin. Emellertid beslutas på 1500-talet om en kameral indelning av Sverige, en indelning som ligger till grund för beskattningen av medborgarna. Ett led i det nya beskattningssystemet är att socknarna åläggs att föra jordeböcker, därav termen '*jordbokssocken*'. Inrättandet av jordbokssocknarna innebär dels att centralmaktens ställning stärks och formaliseras, där socknarnas inlemmande i det nationella politiska systemet utgör ett viktigt steg mot en modernare svensk samhällsordning, dels ett viktigt steg på vägen mot skapandet av en borgerlig (civil) kommun där det världsliga enskilda ägandet av jorden läggs som handfast grund. För socknarnas del innebär detta å ena sidan större självständighet visavi kyrkan, å andra sidan utsätts de för den politiska centralmaktens fastare grepp.

---

<sup>24</sup> Widberg 1979:22ff.

Emellertid utgör socknarna ofta alltför små enheter i förhållande till de ökande samhällsuppgifterna, främst på fattigvårdens och skolans område. Industrialiseringen och urbaniseringen inbegriper att gamla produktions- och konsumtionsmönster bryts sönder, för att nu inte tala om gamla nätverk för socialt skydd.<sup>25</sup>

Det moderna samhället, med sitt sönderbrytande av traditionella livsmönster och tankemönster, är i vardande. Lokalt blir samhällsuppgifterna alltmer omfattande mot 1800-talets slut, vilket stegvis ökar kraven på en omorganisering av det allmänna. Finansieringsmässigt utgör den individualistiska *intresseprincipen*, principen om att den som har nyttan av en viss åtgärd också skall bekosta densamma, ett hinder för ökad lokal uttaxering. Det moderna samhället kräver en mer kollektiv och slagkraftig organisation. En i verklig mening borgerlig (civil), eller politiskt tillskapad, lokal samhällsorganisation är i vardande.

## **Kommunalförordningarna 1862 - liberaler och konservativa**

I debatten inför 1862 års kommunalförordningar diskuteras inte enbart aspekter av kommuners interna verksamheter, utan även aspekter av kommuners relation till staten. Olika principiella synsätt på kommuners självständighet och rättsliga kompetens möts i debatten inför 1862 års kommunalförordningar. *Liberalerna* betraktar kommuner ur individuell frihetlig synvinkel. Det lokala näringssamhället förutsätter en egen nivå av politisk organisation. Denna enhet skall grundas i fria individers medvetna och viljemässiga samgående, liksom i ett lokalt samhällskontrakt. Självständiga och fria kommuner är ur denna synvinkel en självklar förutsättning för fria individers självförverkligande. Kommunal självstyrelse bidrar till individers demokratiska fostran och utgör kärnan i den nya tidens demokratiska samhällsordning. I så måtto är de liberala idéerna tongivande för det tidiga demokratiska genombrottet. Udden är riktad mot den överhetliga statsmakten. Men den är även riktad mot den gamla, på intresseprincipen baserade idén, om kommuner som ekonomiska föreningar, främst av demokratiska skäl. Därmed är

---

<sup>25</sup> Ibid, s. 35ff.

kommuner naturliga organ i kampen mot statlig byråkrati och statlig överhet. I kraft av sin skapelsegrund, skapad av fria individers överenskommelser i kontraktets form, har kommuner (liksom delstater i nutida federalstater) i princip samma rättsliga ställning som enskilda individer. Härigenom får staten lika lite inkräkta på lokalt självbestämmande som på individers självbestämmande. Därför kan idén om på kontrakt skapade kommuner fungera som ett närmast vattentätt argument för lokal självstyrelse. Idén om *naturlig kommunal kompetens* har visat sig livskraftig. Den återfinns än idag, inte minst eftersom den utgör en lämplig utgångspunkt för kritik av rådande kompetensfördelning mellan stat och kommuner. Då 'påtvungade' reformer kritiserats tillskrivs kommunalfriheten ett egenvärde, kommunalt självbestämmande ges en positiv värdering oavsett vad självbestämmandet används till. På ett djupare plan kan ett sådant synsätt sägas återspegla de politiska aktörernas "behov av att fånga in sammansatta och svåröverskådliga förhållanden under mer generella begrepp".<sup>26</sup> Därmed kan kontraktsprincipen fortfarande fylla en funktion i det politiska samtalet (även om den sällan är principiellt uttalad).

I debatten inför 1862 års kommunalförordningar samtycker *de konservativa* till utökad och fastare reglerad kommunal självstyrelse. Men bakom samtycket återfinns näppeligen några frihetliga ideal. Högern är beredd att tillstyrka utökad kommunal självstyrelse försävt man därigenom främjar harmoni och stabilitet i samhället och en ordnad nationell utveckling. Kommunal självstyrelse bör användas till förmån för nationens bästa. Lokala gemenskaper äger därigenom ingen självständig kompetens och är inga självändamål, de är integrerade delar i det statligt organiserade organiska samhället. Medborgarna är i första hand statsmedborgare, bara i andra hand och indirekt, medborgare i lokala gemenskaper. De konservativas synsätt är som synes inte frihetligt individualistiskt, utan organiskt, integrationistiskt och kollektivistiskt.

I den konservativa debatten förekommer också mer *konservativt 'romantiskt' inspirerade synsätt*. Förespråkarna för dessa synsätt framhåller lokalsamhällenas hävdvunna och av tradition givna självbestämmande. Om socknarna, som historiskt och rättsligt ursprungliga samhällen, frigörs från statliga ämbetsmäns och pastorers fögderi skall lokal

---

<sup>26</sup> Andersson 1966:210, 222.

självstyrelse fylla erforderliga funktioner. Lokalsamhällets naturliga gemenskap borgar för en självklar och oproblematiserad lokal samhällsorganisering. Det starkaste motståndet mot 1862 års kommunalförordning kom från *stadsförvaltningens försvarare* (borgerskapet). Både städernas privilegier och intresseprincipen för städernas organisering undermineras av en enhetlig reglering av kommunal självstyrelse. *Kyrkans företrädare* (prästeståndet), slutligen, framför även principiella synsätt. Enligt prästernas förmenande är socknarna framför allt religiösa gemenskaper eller enheter. Människor samlas kring kyrkan, församlingen utgör en genuin allians mellan familjer och kyrka. Socknens domän bör vara fredad från yttre makter, kyrka-familjrelationen är en ömsesidig gemenskap. Först utanför socknens gränser tillerkänns andra makter relevans och legitimitet. Kristen broderskap och lokal gemenskap är grunden för lokal samhällsorganisering.<sup>27</sup>

Sammanfattningsvis kan man säga att *organiseringen av det allmänna*, både nationellt (representationsreformen) och lokalt (kommunalförordningarna) befinner sig i en avgörande förändringsprocess under 1860-talet. I denna politiska process förekommer olika och konkurrerande idéer och värdemönster. Olika principer för kommunal organisering härleds från grundläggande samhällsfilosofiska idéer. Det är idéer om den sociala samvarons grundkaraktär - individuell frihet mot kollektiv gemenskap, självständiga kommuner mot integrerad stat - som möts i den offentliga debatten. Diskussionerna behandlar dels frågor om kommuners inre organisering, dels frågor om kommunernas relation till staten, och därmed också individernas roll i det organiserade samhällslivet. Den skarpaste skiljelinjen går mellan liberala och konservativa idéer, mellan den liberala uppfattningen om genuin kommunal kompetens (kommuner som självständiga politiska samfälligheter) och den konservativa uppfattningen om statligt delegerad kommunal kompetens (kommuner som integrerade i statsorganismen).<sup>28</sup>

Då tanken på medborgarfostran till demokrati är en central liberal idé bakom kommunalförordningarna, och då medborgarfostran anses förutsätta små kommunenheter, blir frågan om kommuners storlek

---

<sup>27</sup> Swensson 1939: passim.

<sup>28</sup> Kaijser 1965:196; Se också Liedman 1984.

viktig. Antalet kommunenheter och kommuners storlek är sedan dess ett återkommande inslag i principdiskussioner om kommunal självstyrelse och indelning. 1862 års kommunalförordningar, vars slutresultat kan ses som frukten av en, som Fritz Kaijser uttrycker det, "ohelig allians" mellan liberala och konservativa idéer, innebär en konstitutionellt fastlagd lokal självständighet. Därmed blir generalklausulen ("*vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter*") och den *kommunala beskattningsrätten* grunden för vad vi sedan dess benämner kommunal självstyrelse.<sup>29</sup> Man kan sammanfatta 1862 års kommunalförordningar med att kommunal självstyrelse rättsligt sett fränkopplas idéer om kommuner som varande hävdvunna ekonomiska föreningar, naturligt självständiga samhällen. Hädanefter definieras och regleras självstyrelsen, dess innehåll och omfattning, utifrån nationalstaten. Emellertid kvarlever, i konkurrens med enhetsstatlighetens och integrationismens ideologi, ideologiska uppfattningar om kommuners självständiga ställning.

## **Demokratis genombrott och den kommunala politiska jämlikheten**

I takt med 1800- och 1900-talens samhällsutveckling, industrialisering och urbanisering, kommer allt större krav att ställas på den lokala politiska organisationen. Under 1880-talet tillkommer en hel del statlig reglering av kommunala verksamheter. Regleringarna avser främst områden som byggnadsstadga och hälsovård, två angelägna uppgifter inte minst i de expanderande städernas verksamheter. Historikern Ingemar Norrlid menar, i sin avhandling *Demokrati, skatterättvisa och ideologisk förändring*, att det tidiga 1900-talets demokratiska genombrott innebär att idén om kommuner som autonoma lokala självstyrelseenheter alltmer kom att undergrävas. "Den svenska modellens framväxt och utveckling", som baseras på kapitalism, liberalism och socialreformism står som helhet i konflikt med idén om en egentlig kommunal autonomi med åtföljande självstyrelse. Norrlid ställer kommunal självständighet mot kommuner-

---

<sup>29</sup> Kaijser 1962:63.

nas statliga integration, och menar att kommunal självständighet tillhör det fördemokratiska samhället. Fördemokratisk kommunal självstyrelse framhåller deltagande och medborgarfostran som demokratiska värden, till skillnad från nutida demokratiuppfattningar som bygger på jämlikhetspolitik via jämlik politisk representation. Han menar att "demokrati (socialreformism) och kommunal självstyrelse historiskt är oförenliga i en integrationistisk modell och strategi". Och han tillägger att "en integrationistisk självstyrelseideologi (decentraliseringssyn) fick sitt genombrott i vårt offentliga liv vid eller kort efter sekelskiftet". I denna omvandling i synen på kommunernas roll i riktning mot att bli integrerade i den statliga politiken, har "Jämlikhet och skatterättvisa spelat viktiga roller åtminstone så till vida att de har bildat inslag i en allmän, legitimerande ideologi".<sup>30</sup>

I frågan om kommunal indelning innebär 1913 års nybildningskommitté, som resulterar i 1919 års kommunindelningstagande, ett viktigt ställningstagande mot gamla sockengränsar. Kommittén tar ett radikalt steg när den, inspirerad av preussisk kommunallagstiftning, hävdar att "varken kommunen eller församlingen hade någon laglig rätt till sina områden". Alla samhällsförändringar med "offentligt intresse", exempelvis kommunindelning, kan därigenom genomdrivas oberoende av kommuners vilja.<sup>31</sup> 1919 års kommunalindelningstagande utgör därmed en definitiv kommunalrättslig nådastöt mot idén om kommuners självständighetsstatus. Samtidigt lägger lagstiftningen grunden för utbyggnad av kommuners förvaltning av statligt fastlagda kommunala uppgifter. Sedermera blir socialvårdens och skolans arbetsförhållanden på 1940-talet det som slutgiltigt föranleder en målinriktad strävan mot ny kommunindelning.

På 1920-talet tillkommer reformer av ett nytt slag. Dessa inskränker sig inte bara till reglering av redan existerande kommunal verksamhet utan innebär även krav på att nya verksamheter skapas, där kommunerna åläggs att förvalta vissa nationellt beslutade tjänste- och serviceuppgifter. 1919 års kommunalskattereform fyller en central roll i sammanhanget eftersom den proportionella kommunalskatten ger kommunerna

---

<sup>30</sup> Norrlid 1983:202ff.

<sup>31</sup> Widberg 1979:39.



finansiella förutsättningar att verkställa de av staten ålagda serviceuppgifterna. Emellertid har många småkommuner svårt att uppfylla kraven på samhällelig serviceverksamhet. De små socknarnas otillräcklighet i rollen som moderna borgerliga kommuner uppmärksammas redan vid kommunalförordningarnas tillkomst. Emellertid finns redan då en allmänt omfattad skepsis mot förändringar av kommunal indelning.

I takt med att kommunerna får fler serviceproduktionsuppgifter och stegvis blir alltmer integrerade i den nationella samhällsplaneringens uppgifter blir utrymmet för lokala sockensjälvständigheten allt mindre. "Integreringen i samhällsutvecklingen och kommunernas ökande kostnader ledde helt enkelt till en kris för den kommunala självstyrelsen".<sup>32</sup> Om kommuner blir finansiellt beroende av staten vid genomförande av ålagda serviceuppgifter undergrävs kommuners självständighet. Emellertid tillämpas också andra finansiella lösningar eller strategier. Bland dessa strategier återfinns statsbidrag, interkommunal skatteutjämning och förändrad utgifts- och kompetensfördelning mellan stat och kommun samt interkommunal samverkan. Emellertid har även dessa åtgärder konsekvenser. Exempelvis anses inte mottagande av stora mängder statsbidrag vara "förenligt med den kommunala ideologin".<sup>33</sup>

Bland de politiska aktörerna kvarstår emellertid en tveksamhet till förändringar av kommunala gränser. Kvardröjande *traditionella gemenskapsidéer* inbegriper att socknarnas hävdvunna gränser betraktas som självklara och rationellt motiverbara restriktioner på samhälleliga förändringar. Dessutom skulle större kommunenheter kunna komma att äventyra kommunal närdemokrati, där närhet mellan medborgare och förtroendevalda betraktas som en omistlig del av småkommunsystemets demokrati.

---

<sup>32</sup> Ibid, s. 40f.

<sup>33</sup> Ibid, s. 40f.

## Storkommuner och kommunblock - socialdemokrati och borg- erlighet

1943 års kommunindelningkommitté, vars förslag resulterar i 1952 års *storkommunreform*, har som mål att åstadkomma en "mer rationell kommunindelning".<sup>34</sup> Den lokala samhällsorganisationen har inget självändamål utan har till uppgift att handha samhällsuppgifter som förläggs till lokal nivå. Trots att traditionella indelningsgrunder anses vara sekundära bibehålls kyrkliga församlingar eller socknar som kamerala enheter. Därmed utför lagstiftaren en balansgång mellan hänsynstagande till traditionella uppfattningar och modernt rationalitetstänkande. Grundpelare i motiven till storkommunreformen är att urvalet lämpliga förtroendemän ökar i större kommuner, att skatteunderlaget förbättras, att serviceinrättningar utnyttjas bättre och att viss kommunal service, exempelvis socialvård, präglas av mindre "intimitet" i större kommuner. Därutöver innebär reformen att det representativa politiska systemet blir obligatoriskt. Storkommunreformen medför att det gamla sockensystemets principer hamnar alltmer i skymundan.<sup>35</sup>

För att kommunerna själva skall kunna handha bland annat socialvården, vilket bedöms kräva heltidsanställd personal, bör enligt utredningens riktlinjer ingen kommun ha mindre än 2000 invånare. Storkommunreformen genomförs obligatoriskt från och med 1 januari 1952, men berör endast landskommunerna vars antal minskar från dryga 2281 till 816 stycken.<sup>36</sup>

På ett principiellt plan innebär storkommunreformen ett klart ställningstagande mot traditionella gemenskapsidéer. Istället etableras idén om *den rationella förvaltningen* alltmer. Förvaltningsexpansionen och tilltagande urbanisering innebär att storkommunreformen snabbt undergrävs. Kommunerna är alltför små för att klara av ålagda samhällsuppgifter. Under reformens förberedande motarbetade värnandet av traditionella värden skapandet av en relevant kommunstruktur.

---

<sup>34</sup> Widberg 1979:43ff; Strömberg/Westerståhl 1984:11.

<sup>35</sup> Wallin 1966; Widberg 1979:43ff; Strömberg/Westerståhl 1984:11.

<sup>36</sup> SOU:1945:38, Grimlund mfl. 1993:54f.

Naturliga koncentrationstendenser och strukturrationalisering bör enligt idén om den rationella förvaltningen ej få hämmas av irrelevanta och sentimentalt präglade synsätt på kommungränser.<sup>37</sup>

En expertutredning (SOU 1961:9) föreslår en ny kommunindelning med målet att alla kommuner, dvs. både städer/köpingar och landskommuner, år 1975 skall omfatta minst 8000 invånare. Enligt utredningen bör kommuner vara så stora och ekonomiskt bärkraftiga att de kan ombesörja viktiga samhällsuppgifter. Till dessa samhällsuppgifter hör framför allt den nya grundskolans högstadium vars utformning (krav på elevunderlag) kom att styra utredningens rekommenderade minsta invånarantal. Principen för lokal samhällsorganisering bör enligt utredningen hämtas från *kulturgeografisk centralortsteori*, där varje kommun skall bilda ett näringsgeografiskt sammanhängande område med en centralort som betjänar ett omland med service.<sup>38</sup> På så vis skall administrativa gränser anpassas till "det spontant framvuxna systemet av centralorter" och inte till traditionella indelningsgrunder. Inte minst den stadigt tillväxande bilismen innebär att äldre geografiska gränser sprängs. Service- och centralorter övertar de gamla kommunernas roll.<sup>39</sup>

Utredningen föreslår att sammanslagningarna sker successivt och under kommunernas frivilliga samtycke. Varje län föreslås indelas i kommunblock som sedan kan ombildas till nya kommuner om de i blocket ingående kommunerna är eniga därom.<sup>40</sup>

Kommunblocksreformen 1962-1974 innebär att ett förvaltningstekniskt och politiskt-administrativt synsätt på kommunal självstyrelse för första gången omsätts i stor skala. Indelningsmotståndarnas gemenskapsidéer och envisa kvardröjande vid ett utpräglat territoriellt synsätt fick se sig passerade av den rationella förvaltningens a-traditionella och integrationistiska synsätt. Den moderna förvaltningskommunen producerar välfärdsinsatser. Lokal samhällsorganisation tillmäts därvidlag inte något egenvärde som politisk samfällighet. *Kommuner* ses som mer eller

---

<sup>37</sup> Widberg 1979:43ff;

<sup>38</sup> SOU 1961:9, s.235ff, Grimlund mfl. 1993:54f.

<sup>39</sup> Widberg 1979:43ff;

<sup>40</sup> SOU 1961:9, s.235ff, Grimlund mfl. 1993:55ff.

mindre väl fungerande kuggar i det nationella politiska systemet, som *mellanmakter mellan stat och individ*.<sup>41</sup>

Emellertid kommer kommunblockreformens antagande och slutliga genomförande, som resulterar i att antalet kommuner minskar från 816 till 278, att präglas av parlamentarisk oenighet. När reformen beslutas 1962 avlämnar både centerpartiet och högerpartiet samt en folkpartist utskottsreservationer. När riksdagen 1969 beslutar om att tvångsvis genomföra kommunsammanslagningarna, som enligt den socialdemokratiska riksdagsmajoriteten gick för långsamt, motsätter sig de borgerliga partierna detta i en gemensam utskottsreservation. De borgerliga anser att kommunsammanslagningar måste bygga på kommuners frivillighet och hänvisar till 1962 års utskottseninghet i frågan om den s.k. *frivilligprincipen*. Därutöver motsätter sig de borgerliga den socialdemokratiska utskottsmajoritetens sakmotivering för kommunblocksreformens nödvändighet.

De borgerliga menar att de kulturgeografiskt grundade slutsatserna som rör nödvändig kommunstorlek är allt annat än entydiga. Dessutom framhåller man att också andra hänsynstaganden än de utpräglat näringsgeografiska är angelägna. De borgerliga partierna värnar småkommunsystemets värden och kommuners självbestämda även när det gäller indelning och tillmåter närhet mellan förtroendevalda och medborgare stor vikt. Kommunmedborgarna förlorar intresset för gemensamma angelägenheter om beslut och verkställighet hamnar för långt borta. Den demokratiska beslutsprocessen, kommunen som politisk samfällighet, riskerar att undergrävas i större kommunenheter.

Socialdemokraterna å sin sida hävdar att kommunal självständighet i praktiken redan är undergrävd eftersom kommunerna inte längre själva kan finansiera sin verksamhet utan istället blir alltmer beroende av statsbidrag. Vidare anser socialdemokraterna inte att kommunal demokrati i sig är ett självändamål. Om självstyrelsens innehåll i praktiken begränsas av snäva finansiella ramar, om kommuner inte kan svara upp mot medborgares efterfrågan på service, får kommunal demokrati och kommunal självstyrelse anses urholkade. Istället ser socialdemokraterna kommunal demokrati intimt sammanbunden med serviceförmåga.

---

<sup>41</sup> Kaijser 1965:196.

Stora ord om medborgaranda och lokaldemokrati väger lätt mot kommuners tillkortakommanden när det gäller att uppfylla medborgarnas servicebehov.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Proposition 1962:180; Proposition 1969:103.

# De politiska partiernas kommunideologier 1962-1974

Efter inledningen och den historiska bakgrunden är det nu dags för uppsatsens huvudaktörer - de politiska partierna - att träda in i handlingen. I följande fem avsnitt skall jag utifrån analysramens tre analytiska dimensioner *grundkaraktär*, *styrelse* och *förvaltning* redovisa de kommunideologiska utsagor som jag finner i partiernas programskrifter. I tur och ordning behandlas kristen demokratisk samling (kds), centerpartiet (c), högerpartiet/moderata samlingspartiet, folkpartiet (fp) och socialdemokratiska arbetarepartiet (s).<sup>43</sup> Varje avsnitt är disponerat på så sätt att jag redogör för programskrifternas utsagor om kommuners grundkaraktär, styrelse och förvaltning i nämnda ordning. Därefter avslutar jag varje avsnitt med att sammanfatta utsagorna och försöker finna kärnan i partiets kommunideologi.

## Ansvar och gemenskap - det kristdemokratiska kommunsamhället<sup>44</sup>

1862 års kommunalförordningar innebär att kommunen tillkommer som borgerlig samhällsenhet. Dessförinnan dominerar kyrkan genom socknen den lokala självstyrelsen, där kyrkans maktsfär innefattar både folkskola och fattigvård. I takt med den samhälleliga (och kommunala) verksamhetens expansion, som påbörjas under 1880-talet och når sin höjdpunkt under 1960-talet, blir den kyrkliga socknens formella ställning allt mer undanträngd. Emellertid kvarstår socknen som samhällelig indelningseenhet för kommunal självstyrelse. Därför fortlever också de historiska

---

<sup>43</sup> Undersökningsperioden inbegriper högerpartiets namnbyte till moderata samlingspartiet. Men av utrymmes- och smidighetsskäl använder jag termen 'högerpartiet' i uppsatsen. Av motsvarande skäl använder jag termen 'kds'.

<sup>44</sup> Följande avsnitt om kds' kommunideologi baseras på kds *Partiprogram* från 1966, *Frågor och svar* från 1966 och *Kds information nr 1 & 2* från 1967. För en översiktlig och jämförande kategorisering av samtliga partiets programskrifter se Appendix.

banden mellan kyrkligt och världsligt åtminstone i rumslig bemärkelse. Storkommunreformen (1952) ändrar bara delvis detta förhållande, en del socknar lever kvar som småkommuner. Däremot innebär kommunblocksreformen (1962-1974) en genomgripande förändring av lokalsamhällesstrukturen. I och med blockreformen tas steget fullt ut från socknen som indelningsenhet och den lokala självstyrelsens flerhundraåriga koppling till kyrkan frångås. Denna, för samhällsstrukturen, genomgripande förändring sammanfaller med Kristen Demokratisk Samlings (kds) bildande år 1964.

### *Kommuners grundkaraktär*

#### *Ändamål*

I 1966 års *Partiprogram* diskuterar kds vad ett samhälle är. Partiet skiljer mellan två samhällen. Det ena samhället är samhället som politiskt organiserad verksamhet. Detta samhälle "är till för människornas skydd, trevnad och välfärd". Samhället är också "samma människor i samverkan för ett gemensamt väl [och] existerar och vidareutvecklas endast genom människornas personliga engagemang och personliga ansvarstagande".<sup>45</sup> Kds betitlar inte de två samhällena men jag använder hädanefter de två termerna 'organiserat samhälle' respektive 'spontan samhälle'.

Det organiserade samhällets verksamheter får inte, som det beskrivs i *Partiprogrammet*, uppfattas som en ersättning för människornas egna insatser i det spontana samhället. Dess främsta uppgift är istället att "föra de enskilda in i ett ansvarstagande för egen och medmänniskornas välfärd". För att det organiserade samhället skall fylla denna funktion ställs särskilda krav framför allt på kommunernas och den kommunala självstyrelsens utformning. Kommunala enheter måste vara så beskaffade att kommunmedborgarna "kan *uppleva gemenskap* och uppfatta den egna samhällsinsatsen som meningsfull".<sup>46</sup> I *Frågor och svar* från 1966 betonar kds att kommunal verksamhet är avgörande och grundläggande för hela samhällsarbetet: "Det är på det kommunala planet man kan ge begreppet *samhällsgemenskap* ett konkret innehåll. Här kan *medborgarandan, det personliga engagemanget, samarbetsviljan, omsorgen för*

---

<sup>45</sup> kds Partiprogram 1966, i Wieslander 1968:152f.

<sup>46</sup> Min kurs., Ibid, s. 152f.

*medmänniskan* levandegöras och bringas till funktion. När så sker kan *på frivillig väg och i samförstånd* de flesta av de många problem som nu vållar hårda partifejder lösas".<sup>47</sup>

Den kommunala gemenskapen lever emellertid inte helt av egen kraft. En kommunal gemenskap kan inte skapas, som det uttrycks i den politiska handboken *Frågor och svar* från 1966, med mindre än att "vi börjar *uppfatta kommunerna på ett nytt sätt*, att vi frigör oss från den handlingsförlamning och likgiltighet som vi så lätt drabbas av inför den offentliga verksamheten och *börjar se på våra kommuner som preciserade arbetsområden för skapande av mänsklig gemenskap*".<sup>48</sup> Att skapa och understödja denna "mänskliga gemenskap" kräver framför allt att den kommunala verksamheten genomgår en andligt-ideell förnyelse. Om kommuner ges en gemenskapsinriktad utformning kan de, enligt vad som sägs i *Frågor och svar*, bli "platsen för den stabila opinionsbildningen, den som blir utslagsgivande även för det rikspolitiska ställningstagandet".<sup>49</sup>

Kds förefaller mena att det spontana icke-organiserade samhället existerar och/eller uppstår på kommunal nivå. Partiets idéer om spontan samhällsgemenskap är en utpräglad vision av kommunsamhället. Som vi senare skall se är kds unikt på denna punkt. Kds är det enda parti som under perioden 1962-1974 resonerar explicit om hur kommuner skall uppfattas/betraktas, som s.a.s. ställer sig utanför sin egen kommuni-deologi och formulerar samma filosofiska fråga som den som forskar om kommunideologier gör.

Under rubriken *Samhällsekonomi och skatter*, i *Partiprogrammet*, diskuterar kds frågan om gränsdragning mellan enskilt (privat) och allmänt (offentligt). Partiet betonar att den "*negativt upplevda åtskillnaden mellan samhälleligt och enskilt* måste brytas genom en vägledande samhällsdebatt och genom positiva åtgärder". Generellt är enskilda människors engagemang och ansvarstagande en förutsättning för samhällets utveckling. Åtskillnad mellan enskilt och allmänt bör också

---

<sup>47</sup> Min kurs., *Frågor och svar* 1966:30f. Se också *Kds-information* Nr 1:1ff.

<sup>48</sup> Min kurs., *Frågor och svar* 1966:30f. Se också *Kds-information* Nr 1 1967:12, *Kds-information* Nr 2 1967:1ff.

<sup>49</sup> *Frågor och svar* 1966:30f.



ifrågasättas eftersom statliga och kommunala verksamheters avsevärda resursbehov i praktiken täcks genom medborgarnas samverkan.<sup>50</sup>

Nedan skall jag visa att kds syn på gränsdragning mellan enskilt och allmänt kan ses som ett uttryck för ett, i förhållande till högerpartiet, annorlunda synsätt på innebörden av det enskilda. Medan kds står för ett mer kollektivistiskt står högerpartiet för ett mer individualistiskt synsätt.

### *Statsbundenhet*

Generellt beskriver kds värnandet av kommunal självstyrelse som en riksangelägenhet. Levande folkstyrelse och fungerande demokrati förutsätter emellertid kommunal självständighet. Rikspolitiken måste vara målmedvetet inriktad på att stärka kommuners självständighet, skriver kds i *Partiprogrammet* och i *Frågor och svar*.<sup>51</sup> I *Frågor och svar* talar kds om att det främst är på kommunal nivå som enskilda, på ett gripbart sätt, kan "överblicka skeenden och direkt påverka samhällsutvecklingen". Därför bör kommunal självstyrelse utgöra själva kärnan i svensk folkstyrelse. Självstyrelsens funktionsduglighet i denna bemärkelse förutsätter bl.a., enligt kds, att kommunerna har en "rimlig storlek" som möjliggör för kommunens invånare att "något så när överblicka de kommunala frågorna och som kan leda till en stark samhörighetskänsla inom kommunen". Därför anser kds att kommunblocksreformen utgör en "icke oväsentlig risk" för kommunal självstyrelse.<sup>52</sup>

Samtidigt som kds förordar små självständiga kommuner anser man att ökat samarbete över kommungränserna är nödvändigt. Partiet ställer sig bakom blockreformen, under förutsättning att gamla kommunområden levandehålls, som det heter i *Partiprogrammet*. För att uppnå detta "levandehållande" bör kommunal verksamhet, liksom förvaltning i stort, decentraliseras i största möjliga utsträckning. Emellertid förutsätter de nybildade kommunernas livskraft också att indelningsreformen kombineras med, som det uttrycks i partiprogrammet, "mycket aktiv

---

<sup>50</sup> Min kurs., kds Partiprogram 1966, i Wieslander 1968:156.

<sup>51</sup> kds Partiprogram 1966, i Wieslander 1968:152f; *Frågor och svar* 1966:24ff.

<sup>52</sup> Min kurs., *Frågor och svar* 1966:24ff.

lokaliseringspolitik".<sup>53</sup>

Kds förespråkar inte bara kommunal självständighet. Partiet förordar överhuvud decentralisering. I *Partiprogrammet* framhålls att det alltid finns en inneboende tendens till centralisering. Eftersom centralisering, generellt sett, leder till "osund maktanhopning, slöseri med allmänna medel och avtagande intresse för samhällsfrågorna bland medborgarna", bör samhället målmedvetet decentralisera samhälleliga förvaltningsuppgifter till primärkommuner och landsting.<sup>54</sup>

### *Kompetens*

Som jag visar nedan råder det delade meningar under 60-talet mellan partierna i synen på landstingens utformning och kompetens samt deras relation till kommunerna. I *Partiprogrammet* betonar kds att landstingets uppgifter generellt bör vara att understödja kommunerna. För att landstingen skall fylla denna understödjande funktion fordras en allmän utvidgning av landstingens inflytande. Vidare bör länen organiseras på ett sådant sätt att de i största möjliga utsträckning kan ta eget administrativt och ekonomiskt ansvar för samhällsproblemen inom sitt kompetensområde.<sup>55</sup>

Anser därmed kds att landstingen är underordnade primärkommunerna? Längre fram i undersökningen skall jag visa att folkpartiet prioriterar primärkommunal självstyrelse framför landstingskommunal och anser att utvidgning av landstingens kompetens kan komma att inkräkta på den primärkommunala självstyrelsen.

Sambandet mellan rikspolitiken och kommunerna är mycket viktigt, skriver kds i *Partiprogrammet*. Eftersom de centrala organen saknar kontakt med den kommunala vardagen är det av största betydelse att riksdagen slår vakt om kommunal självstyrelse. För det kommunala sambandets räkning skall riksplaneringen syfta till spridning av samhällsförvaltning och näringsliv ut till kommunerna:

---

<sup>53</sup> kds *Partiprogram 1966*, i Wieslander 1968:153.

<sup>54</sup> *Ibid*, s. 152f.

<sup>55</sup> *Frågor och svar 1966*:28ff.

"Då vi talar om det kommunala sambandet är det den kommunala självstyrelsen som står i centrum [vi] vill inte se kommunerna omvandlade till blott och bart verkställande organ för regering och riksdag".<sup>56</sup>

### *Kommuners styrelse*

#### *Politiker - medborgare*

I *Partiprogrammet* beskriver kds ett behov av "samhällsgemenskap". För att mer gemenskap skall uppnås, svensk politiks huvudangelägenhet, måste den materiella välfärden kompletteras och balanseras med moralisk och andlig välfärd. För att lösa detta samhällsproblem, dvs. komplettera välfärden, är "ett gemensamt ansvarstagande", i form av *samregerande* såväl på riksplånet som i kommunerna, nödvändigt. Avseende kommunernas styrelse anser kds att samverkan mellan alla "är den kommunala demokratins självklara arbetsform". Därför är det högst olyckligt om "enpartiregerandet" som äger rum på riksplånet även skulle prägla kommunerna. Istället bör kommunal styrelse präglas av samregerande.<sup>57</sup>

### *Kommuners förvaltning*

#### *Tjänster och service*

Som jag visar nedan framför både centerpartiet och högerpartiet idéer om ett "kvalitativt" välfärdsbegrepp. Kds är inne på liknande tankar när de, som i *Frågor och svar*, skriver att det dels finns andra "värdefulla ting" än service när man talar om levnadsstandard, dels att det finns andliga och moraliska aspekter av välfärd. Samtliga små landsbygdskommuner kan exempelvis inte erbjuda lika hög standard i fråga om skolor, sjukvård, fritidsanläggningar och annan samhällsservice. Däremot kan de erbjuda frisk luft och rena vattendrag, väldiga fritidsområden och trivsamt miljö som också bör tillgodoräknas som standard.<sup>58</sup>

Kds är inne på motsvarande idéer som centerpartiet och högerpartiet rörande den kommunala servicens beskaffenhet: mellankommunal variation i servicens utbud och utförande ses som naturligt och samman-

---

<sup>56</sup> Ibid, s. 30f.

<sup>57</sup> Ibid, s. 11f, 28ff.

<sup>58</sup> Ibid, s. 24ff.

hängande med kommuners storlek, finansiella förutsättningar och politiska viljeinriktning. Att service inte är lika utvecklad i alla kommuner är ingen katastrof. Kommuner har, enligt kds, ett större och vidare ändamål än att bara tillhandahålla service. Kds allmänt uttryckta stöd för enskilda kommuninvånarens personliga engagemang och ansvar i "det spontana samhället" återspeglas i partiets konkreta förslag till utformning av kommunal verksamhet. Kds föreslår exempelvis, som det formuleras i *Partiprogrammet*, att samhällsundervisningen i grundskolan och gymnasiet samt utbildningen av samhällets administratörer skall inriktas på "medborgarnas *personliga engagemang i det lokala samhällsarbetet*".<sup>59</sup> Som det uttrycks i *Frågor och svar* bör kristna och ideella organisationer samt idrottsföreningar engageras "i det kommunala vård- och ungdomsarbetet".<sup>60</sup>

I partiprogrammet föreslår kds att det på socialvårdens område, i varje kommun, upprättas en "*frivillig samaritorganisation*". Med det organiserade samhällets stöd skall organisationer som Röda Korset, kristna samfund, kvinnoorganisationer och ideella organisationer verka för goda kontakter med hjälpbehövande bland äldre, handikappade, sjuka, ensamstående och invandrare.<sup>61</sup>

### *Kristen Demokratisk Samlings kommunideologi 1962-1974*

Kds programskrifter är tydliga på kommunideologiska utsagor. Jag skulle vilja sammanfatta partiets kommunideologiska ställningstaganden under denna tid på följande sätt. För det första vänder sig kds mot en utformning av kommunal självstyrelse där kommuner är "osjälvständiga förvaltningsenheter som verkställer statliga beslut". Kommuner är till sin grundkaraktär snarare självständiga än statsbundna. Kds anser att målet med politiken är "samhällsgemenskap". Därför är kommuners ändamål att bistå och understödja gemenskap mellan kommuninvånarna. Efter-

---

<sup>59</sup> kds Partiprogram 1966, i Wieslander 1968:153. Se också *Kds-information Nr 1* 1967:2.

<sup>60</sup> *Frågor och svar* 1966:24ff.

<sup>61</sup> kds Partiprogram 1966, i Wieslander 1968:145.

som man anser att samhällsgemenskapen bör, och måste vara, lokal utformar man en vision av gemenskapskommuner.

För det andra anser kds att landstingens kompetens bör stärkas och utvidgas. Landstingen måste ges bättre förutsättningar i form av större ekonomisk och administrativ självständighet om de skall fylla en understödjande funktion i relation till primärkommunerna.

Som jag visar nedan, i avsnitten om de andra borgerliga partierna, återfinns en kommunideologisk skiljelinje mellan dessa och socialdemokraterna vad gäller synen på relationen mellan rikspolitik och kommunalpolitik. Kristdemokraterna tar ställning för att det skall råda ett klart samband mellan rikspolitik och kommunalpolitik men partiet lägger en avsevärt annorlunda betydelse i begreppet det kommunala sambandet än vad socialdemokraterna gör. Sambandet uppfattas som att kommunalpolitik skall prägla rikspolitik, i motsats till socialdemokraternas uppfattning av det kommunala sambandet. Liksom övriga borgerliga partier har kds en generell decentraliseringsambition. Centralisering betraktas som en mer eller mindre oundviklig utvecklingstendens med nästan bara oönskade konsekvenser.

När det gäller kommuners förvaltning betonar kds enskildas insatser och förespråkar informella/ideella kollektiva sammanslutningars roll i den gemensamma samhällsverksamheten.

I de redovisade punkterna ovan delar kds de borgerliga partiernas uppfattningar och är i motsvarande grad oense med socialdemokraterna. Emellertid skiljer sig Kristdemokraterna från de borgerliga i väsentliga avseenden. Kds är ensamt bland partierna att explicit föra fram renodlat gemenskapskommunala idéer. Partiet är också unikt i sitt resonemang om att "*uppfatta kommunerna på ett annorlunda sätt*", dvs. att kommunal självstyrelse är beroende av hur vi väljer att uppfatta kommunen som företeelse.

Men kds utmärker sig också (även i förhållande till socialdemokraterna) på så vis att man resonerar på ett speciellt sätt kring samhällsbegreppet. Partiets särskiljande mellan å ena sidan det spontana samhället och å andra sidan "det politiskt organiserade samhället" får anses vara tämligen unikt för sin tid. (På så vis föregriper kds tankar som framförs under 1990-talet i diskussionen om 'ett civilt samhälle' bortom den politiska organiseringen.) I nästkommande avsnitt nedan visar jag att högerpartiet, i sina kommunideologiska ställningstaganden, strävar efter

en distinkt åtskillnad mellan enskilt och allmänt. Emellertid infogar högerpartiet inte distinktion i något alternativt samhällsbegrepp. Istället får det enskilda beteckna i princip allt som inte är politik, en generell restpost för idéer om det enskildas relation till det allmänna.

Slutligen utmärker sig kds med sitt hävdande av samregerande och samförstånd. Inget av de andra partierna betraktar den kommunala styrelsen till den milda grad enhällighetspräglad som kds gör - en romantisk idealbild av den harmoniska a-politiska kommunen.<sup>62</sup> Det är rimligt att beteckna kds kommunideologi som en slags 'tredje ståndpunkt' mellan borgerlighet och socialdemokrati. Kds har den tydligaste kommunideologin, den mest gemenskapskommunala, den mest samförståndsriktade men också det unikt resonerande sättet i att reflektera kring sin kommunideologi. Jag menar att kds vid denna tid företräder en unik kommunideologi som om den tillämpades i hög grad skulle komma att likna de gamla socknarna.

## Högerpartiet - den minimalistiska och självständiga kommunen<sup>63</sup>

När kommunblocksreformen antas i riksdagen 1962 reserverar sig högerpartiet, centerpartiet och en av folkpartiets representanter i konstitutionsutskottets betänkande. Emellertid motsätter sig inte högerpartiet vare sig en ny kommunindelning på principiella grunder eller det konkreta förslaget om kommunblock. I *Synpunkter på kommunalpoliti-*

---

<sup>62</sup> Se Westerståhl 1993:166 om hur de gamla kommunerna fungerade i styrelse hänseende.

<sup>63</sup> Avsnittet om högerpartiets kommunideologi baseras på följande programskrifter: Högerpartiets kommunalpolitiska program: *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1956 och 1966; Moderata Samlingspartiets kommunalprogram från 1973 *Samverkan, Rättvisa, Ansvar*; Högerpartiets *Partiprogram* från 1956; Högerpartiets *Partiprogram* från 1962: *Egendomsägande demokrati*; Moderata Samlingspartiets *partiprogram* från 1973: *Samverkan, Rättvisa, Ansvar*; Studiebreven 1-3 i Högerpartiets kommunala serie 1963: *Kommunalpolitik, Mot framtidens kommuner, Medlemskap, fullmäktige, besvär*; *Möjligheternas samhälle: Den kommunala verksamheten. Högerpartiet i kommunalt arbete* från 1965; *Istället för undersåte* från 1970; *Imorgon är idag i går* från 1972. För en översiktlig och jämförande kategorisering av samtliga partiers programskrifter se Appendix.

ken från 1956 skriver partiet att det ganska snart efter beslutet om storkommunreformen står klart att "en ny och mera genomgripande kommungränsrevision var påkallad".<sup>64</sup> Istället motiverar högerpartiet sitt motstånd mot beslutet med att hävda att beslutsunderlaget är otillfredsställande. Pågående utredningar som rör såväl huvudmannaskapsfrågor som konsekvensbeskrivningar av blockindelningen bör slutföras innan riksdagen tar ställning till ny kommunindelning. Betydelsen av att pågående utredningar slutförs tillsammans med att den allmänna samhällsutvecklingens snabba förlopp beaktas betecknar högerpartiet som "tungt vägande skäl för ett uppskov med riksdagsbeslut i kommunindelningsfrågan".<sup>65</sup> Om reformen genomdrivs på grundval av befintligt beslutsunderlag riskerar indelningen att snart nog, liksom storkommunreformen på sin tid, bli "obsolet". Högerpartiet framhåller att det är ytterst värdefullt att en ny kommunindelning blir bestående för lång tid framöver.<sup>66</sup> Till högerpartiets principiella ställningstaganden hör framför allt frågan om huvudmannaskap, där högerpartiet anser att det måste råda klara gränser mellan samhällets kompetensnivåer (statligt, regionalt, kommunalt). Utöver att högerpartiet värnar det enskilda kommuners självständighet gentemot staten så utgör frågan om skilda beslutsnivåers kompetens kärnan i högerpartiets kommunideologi.

### *Kommuners grundkaraktär*

#### *Ändamål*

Högerpartiet förespråkar framför allt en till omfattningen avgränsad eller begränsad kommunal verksamhet. I *Synpunkter på kommunalpolitiken* från 1956 heter det att man inte vill medverka till att "den kommunala verksamheten flyter ut över sina *naturliga gränser* och ger plats för godtycke och maktmissbruk".<sup>67</sup> I programmet framhålls även att kommunallagens stadgande om kommunala befogenheter (i förhållande till det

---

<sup>64</sup> Synpunkter på kommunalpolitiken 1956:3.

<sup>65</sup> *Kommunalpolitik* 1963:9ff.

<sup>66</sup> KU 1962:1:36f; *Kommunalpolitik* 1963:9ff.

<sup>67</sup> Min kurs., Synpunkter på kommunalpolitiken 1956:3.

enskilda) inte ger "fullgod garanti för att *endast verkligt gemensamma och allmänna angelägenheter* ombesörjes av kommunerna. Det förhållandet att en utvidgning av verksamheten är laglig behöver icke innebära att den är lämplig eller önskvärd".<sup>68</sup>

Emellertid omvärderar högerpartiet sin syn på Kommunallagen i detta avseende. I *Synpunkter på kommunalpolitiken* från 1966 beskrivs Kommunallagen inte bara som reglerande av kommuners relation till staten utan även som ram för den kommunala självstyrelsens avgränsning gentemot det enskilda. Lagen anses ge tillräcklig handlingsfrihet för att tillgodose medborgarnas gemensamma behov och "bör följaktligen tillämpas så, att den kommunala verksamheten inte utvidgas till uppgifter som bättre handhas av enskild företagsamhet".<sup>69</sup> I *Framtidens kommuner* från 1963, under rubriken "Kommunalpolitik är också politik", kopplar högerpartiet samman idéer om kommunen med sin övergripande ideologiska vision om framtidens samhälle, *Den egendomsägande demokratin*. Eftersom avvägningen av "vad det allmänna skall bestyra och *vad de enskilda kan och bör sköta själva* måste göras i lika hög grad, om inte högre, på det kommunala fältet som på det statliga" måste visionen om en egendomsägande demokrati gestaltas även inom kommunerna.<sup>70</sup>

Önskemålet om bestämd gränsdragning mellan allmänt och enskilt på kommunal nivå framför högerpartiet även i skriften *I morgon är idag i går* från 1972. Stat och kommun beskrivs som "de starka kollektiven" vilka bidrar till maktmissbruk och minskad valfrihet för individerna. Den för konservativ politik viktigaste frågan är enligt högerpartiet gränsdragningen mellan det "som enskilda människor själva skall bestyra och det som *måste* anförtros kommunens, statens och kollektivets representanter".<sup>71</sup> Därför måste morgondagens samhälle ge större frihet för enskilda "att ta och bära sitt eget ansvar".<sup>72</sup> Att öka enskildas ansvar är

---

<sup>68</sup> Min kurs., Ibid, s. 7.

<sup>69</sup> Synpunkter på kommunalpolitiken 1966:4.

<sup>70</sup> Min kurs., *Framtidens kommuner* 1963:3.

<sup>71</sup> Min kurs., *I morgon är idag i går* 1972:6ff.

<sup>72</sup> Ibid, s. 6ff.



inte bara en principalsak. Det är också nödvändigt för att "ge staten resurser att gripa sig an med nya stora samhällsproblem" men även för att främja värdena effektivitet, självständighet, oberoende, demokratisk vitalitet och rättssäkerhet samt, generellt sett, tillvaratagande av mänskliga rättigheter och demokratiska friheter.<sup>73</sup>

Även i *Möjligheternas samhälle* från 1965 resonerar högerpartiet kring gränsdragning mellan enskilt och allmänt som bör utgå från *gemensamhetsintresset*. Annorlunda uttryckt skall offentlig sektor tillgodose gemensamma intressen som enskilda på egen hand inte klarar av att tillgodose. Avgörande för vad, eller hur mycket, som skall betraktas som gemensamt är därvidlag politiska värderingar. Högerpartiet anser att mycket av det vi vill ha endast kan bli vårt genom det allmännas försorg. "Men, vi måste inte ha *allt* genom det allmännas försorg Ty, vi måste betala vartenda öre som det allmänna kostar".<sup>74</sup>

Men högerpartiet framhåller också, i *Möjligheternas samhälle* från 1965, att det inte bara är en fråga om renodlad kommunal eller enskild verksamhet. Kommunens subventionerade hyror för industrier, subventionerade kommunala taxor, tomtförsäljning till subventionerade priser etc. är exempel på att gränsdragning mellan enskilt och allmänt inte alltid är renodlad i praktiken. Frågan om vad som är "kommunala ändamål" kan därför vara svår att avgöra. Detta avgörande är politikens stora uppgift, att "bestämma den offentliga sektorns gränser, att *välja det nödvändiga*".<sup>75</sup>

Högerpartiet försvar av det enskilda återkommer i äganderättsfrågor. Därvidlag är kommunal markpolitik ett för partiet angeläget politikområde. I *Synpunkter på kommunalpolitiken* från 1966 beskriver högerpartiet värdet av en långsiktig markpolitik. Långsiktigheten medger att kommunen inkräktar så skonsamt som möjligt i "den enskildes rätt att äga fritt och disponera fast egendom".<sup>76</sup> Äganderätt till mark har enligt högerpartiet efterhand blivit en stor politisk fråga, en fråga som måste

---

<sup>73</sup> Ibid, s. 6ff.

<sup>74</sup> *Möjligheternas samhälle* 1965:6f,30.

<sup>75</sup> Min kurs., Ibid, s. 8f, 28.

<sup>76</sup> *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966:12.

diskuteras ingående både ur principiella och ekonomiska synpunkter.<sup>77</sup> I *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* betonar högerpartiet också att kommuners planmonopol inte får bli självändamål som hämmar naturlig konkurrens på bostadsmarknaden.<sup>78</sup> Under rubriken "Kommunens finanser" i *Synpunkter på kommunalpolitiken* från 1966 återkommer högerpartiet till idéerna om den kommunala verksamhetens avgränsning gentemot det enskilda. I programmet framhålls att flertalet av medborgarnas behov "tillgodoses bäst av fri företagsamhet som genom konkurrens och smidig anpassningsförmåga kan leverera rätt vara och rätt tjänst vid rätt tidpunkt".<sup>79</sup> I *Egendomsägande demokrati* från 1962 säger sig högerpartiet generellt arbeta för ett samhälle där "det politiska och ekonomiska livet bärs upp av *de självägande medborgarnas spontana aktivitet /.../ en fördjupad demokrati*".<sup>80</sup>

### *Statsbundenhet*

I stigande grad har högerpartiet under 1900-talet anammat idéer om långtgående lokalt självbestämmande inom den kommunala självstyrelsens ramar. Detta synsätt skiljer sig avsevärt från de 1800-talets konservativas synsätt, som ju snarast företräder ett integrationistiskt synsätt där kommuner betraktas som "statsorganismens lemmar".<sup>81</sup> Högerpartiets allt tydligare ställningstagande för kommunal självständighet inbegriper idén om att varje kommun skall beredas möjlighet att utifrån sina förutsättningar utforma sin verksamhet.

I förorden till *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1956 och 1966 framhåller högerpartiet att lokala (ekonomiska) förutsättningar och politiska viljeinriktningar bör styra utformningen av varje kommuns verksamhet. Kommunernas varierande ekonomiska resurser och medborgarnas "skäligen krav" sammantaget skall bestämma den kommunala verksamhetens utformning. Enda likhetskravet mellan kommuner är att standar-

---

<sup>77</sup> *Möjligheternas samhälle* 1965:33f.

<sup>78</sup> *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:18.

<sup>79</sup> *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966:7.

<sup>80</sup> *Min kurs., Egendomsägande demokrati* 1962:31.

<sup>81</sup> Se Kaijser 1962:62; Liedman 1984:400ff; Ring 1969:70ff.

den skall vara "tillfredsställande".<sup>82</sup>

Högerpartiet förordar ett samhälle präglad av mellankommunal diversifiering eller differentiering. En sådan syn på kommuner kan betraktas som ideologiskt konsekvent, eftersom högerpartiet i sin övergripande ideologi omfattar tanken på ett diversifierat samhälle - lika diversifierat som antalet individer i samhället.

Öppenheten för variationer mellan kommuner återkommer i partiets beskrivning av det egna kommunala handlingsprogrammet: "Högerpartiet inser att de *skiftande förhållandena* i våra kommuner gör att *likriktning* av arbetet i våra kommunala nämnder, styrelser och fullmäktigeförsamlingar *varken är möjliga eller önskvärda*. Denna skrift måste därför betraktas som en sammanställning av partiets allmänna uppfattning, vilken sedan kan behöva anpassas till de i varje kommun rådande speciella förhållandena".<sup>83</sup> Högerpartiets synpunkter på specifika kommunala verksamhetsområden återspeglar även partiets ställningstagande för differentiering. Exempelvis skolväsendet bör, som det uttrycks i *Synpunkter på kommunalpolitiken 1966*, på varje ort vara så allsidigt "som kommunens storlek medger".<sup>84</sup>

### *Kompetens*

Ett återkommande tema i högerpartiets kommunideologiska ställningstaganden är idén om att kommunal självstyrelse härstammar från och är beroende av att kommuner betraktas som påtagligt autonoma politiska enheter. 1956 års partiprogram fastslår att "bestämd gränsdragning bör råda mellan statligt lokala uppgifter och egentliga kommunala uppgifter".<sup>85</sup> Motsvarande synsätt återfinns i 1966 års kommunalpolitiska program där högerpartiet menar att "statliga och kommunala uppgifter bör hållas isär och den kommunala sektorn lämnas fri från statlig

---

<sup>82</sup> Min kurs., *Synpunkter på kommunalpolitiken 1956:2,7; Synpunkter på kommunalpolitiken 1966:2.*

<sup>83</sup> Min kurs., *Synpunkter på kommunalpolitiken 1956:2,7; Synpunkter på kommunalpolitiken 1966:2.*

<sup>84</sup> *Synpunkter på kommunalpolitiken 1966:20.*

<sup>85</sup> Högerpartiets *Partiprogram 1956*, i Wieslander 1968:48.

reglering och kontroll".<sup>86</sup>

I *Synpunkter på kommunalpolitiken* från 1956 talar högerpartiet om självstyrelsens historiska tradition. "Den kommunala självstyrelsen i Sverige har uråldriga *traditioner* och är en av grundvalarna för vårt lands fria och demokratiska samhällsskick. Högerpartiet vill verka för att *denna självstyrelse* bevaras".<sup>87</sup> I 1973 års kommunalprogram kommenteras 1952 och 1962 års kommunsammanslagningar. Dessa sammanslagningar har inte bara minskat antalet förtroendevalda kraftigt, utan också "ofta på ett hårdhänt sätt ändrat den *hävdivunna* lokala indelningen".<sup>88</sup> I *Synpunkter på kommunalpolitiken* från 1966 förekommer emellertid inte självstyrelsens traditionsanknytning. Visserligen framhåller partiet att den hävdivunna kommunala självstyrelsen skall *bevaras* men tillägger att självstyrelsen skall "*anpassas* efter de för varje tidsperiod gällande förutsättningarna".<sup>89</sup> I *Synpunkter på kommunalpolitiken* från 1966 och i det kommunalpolitiska programmet från 1973 framhålls att målsättningen om fullständigt kommunalt självbestämmande inte kan uppnås eftersom modern samhällsplanering och förvaltning är av sådan beskaffenhet att *samverkan* mellan stat och kommun i vissa fall är *oundviklig*.<sup>90</sup>

Högerpartiet bär på en dubbelhet i synen på traditionernas betydelse. Denna dubbelhet är typisk för nutida konservativa partier som försöker förena modern demokrati med traditionella värden. Högerpartiet utgår från att äldre självstyrelseformer skall bevaras. Föregående tidsepokers institutionella former för kommunal självstyrelse förs in i det moderna samhället med främsta argumentet att de är hävdivunna. Partiet argumenterar också för traditionella självstyrelseformer utifrån demokratiska synpunkter. Eftersom äldre (hävdivunnen) sockensjälvstyrelse knappast kan betraktas som demokratisk med nutida måttstockar förefaller det

---

<sup>86</sup> *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966:3.

<sup>87</sup> Min kurs., *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1956:3.

<sup>88</sup> Min kurs., *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:3.

<sup>89</sup> Min kurs., *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966:3.

<sup>90</sup> Min kurs., *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966:3; *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:3.

vara svårt att förena traditionsargument med demokratiargument. Denna motsägelse drabbar alla som använder äldre tiders lokala styrelsers hävdvunnenhet som argument för nutida självstyrelse om de samtidigt använder demokrati som argument.

Nedan, i avsnittet om socialdemokraternas kommunideologi, visar jag att är det en avgörande skillnad mellan högerpartiets och socialdemokraternas synsätt på samverkan mellan stat och kommun främst manifesterat i socialdemokraternas idé om det kommunala sambandet. Medan socialdemokraterna betraktar samhället som en integrerad helhet, där olika delar samverkar, betraktar högerpartiet samhället som tredelat där staten, kommunerna och landstingen utgör tre självständiga kompetensnivåer. Nivåerna samverkar inom samhällssystemets ramar, men samverkan är delvis präglad av konflikt och maktbalansering. Högerpartiet betraktar staten, landstingen och kommunerna som kontraktsparter. Därför betraktar partiet både förutsättningar för och lämplig utformning av samarbete mellan staten och kommuner som vilken kontraktsrelation som helst, där självständiga kontraktsparter utbyter prestationer.

Högerpartiets idé om klara gränsdragningar mellan kommunernas, landstingens och statens ansvarsområden går på tvärs mot statlig styrning och detaljreglering av kommunernas verksamhet. I *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1956 och 1966 framhåller högerpartiet att den statliga detaljregleringen av kommunerna "i praktiken förvandlar dessa till *lokala verkställighetsorgan* för en centraliserad statsförvaltning".<sup>91</sup> Ansvarsuppdelningen mellan samhällsliga beslutsnivåer måste, som det uttrycks i *Samverkan, Rättovisa, Ansvar* från 1973, vara klar och entydig "såväl när det gäller *rätten att fatta beslut* som *skyldigheten att ta det ekonomiska ansvaret* för besluten".<sup>92</sup>

Högerpartiet förordar distinkta gränser mellan samhällets kompetensnivåer men hur menar partiet att den samlade samhällsliga kompetensen skall fördelas? Vilka är kriterierna och grundvalarna för kompetensfördelningen? I *Medlemskap, Fullmäktige, Besvär* från 1963 framhåller högerpartiet att den kommunala kompetensen är av två slag.

---

<sup>91</sup> Min kurs., *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1956:4; *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966:7.

<sup>92</sup> Min kurs., *Samverkan, Rättovisa, Ansvar* 1973:3.

Å ena sidan "den fria sektorn", som är underkastad Kommunallagens allmänna kompetensregler. Förvaltningen inom denna sektor brukar kallas "oreglerad förvaltning" eller "egenförvaltning". Å andra sidan återfinns det en "bunden sektor", som regleras genom specialförfattningar, inom vilka förvaltningen brukar betitlas "specialreglerad förvaltning" eller "självförvaltning".<sup>93</sup> När högerpartiet förespråkar en distinkt gränsdragning mellan kommunalt och statligt anknyter partiet till den omdebatterade kommunalrättsliga distinktionen mellan egenförvaltning (kommunal styrelse) och självförvaltning (kommunal självstyrelse).<sup>94</sup>

I *Kommunalpolitik* från 1963 och i *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* beskriver högerpartiet kompetensfördelningen som föränderlig. Lika omöjligt som att en gång för alla fastslå vilka uppgifter som bör åvila kommunerna är det att en gång för alla fastslå hur stora kommunala enheter bör vara. Å ena sidan visar högerpartiet öppenhet för kompetensfördelningens föränderlighet. Å andra sidan fastlägger partiet klara restriktioner på kompetensfördelningens utformning när de hävdar att *vissa principiella synpunkter* bör vägleda fastställandet av ansvarsuppdeleningen. Partiet menar att primärkommuner utifrån principiella synpunkter bör handha uppgifter som syftar till att tillvarata den särskilda ortens intressen och möjligheter, som kan ges en till kommunen begrän-

---

<sup>93</sup> *Medlemskap, Fullmäktige, Besvär* 1963:8f.

<sup>94</sup> Rättsvetarprofessorn C A Reuterskiöld myntar och inför begreppen *kommunal självstyrelse*, *självförvaltning* och *egenförvaltning* i kommunalrättslig doktrin. Reuterskiöld utvecklar dessutom de två senare begreppen i en grundlagskommentar 1926. Sedermera etableras, elaboreras och befästs distinktionen mellan egenförvaltning och självförvaltning av Reuterskiölds lärjunge Halvar Sundberg, där egenförvaltning betecknar "den genuint kommunala sektorskompetensen", självförvaltning "den statligt delegerade kompetensen" (Stjernquist/Magnusson 1988:36ff). Distinktionen handlar om den kommunala kompetensens grundvalar och är sedan den etablerades omstridd inom kommunalrätten. Frågan är om det skall anses existera en genuin kommunal kompetens eller ej, dvs. om det är riktigt att skilja mellan egenförvaltning och självförvaltning. Nils Herlitz, Fritz Kaijser och Nils Stjernquist är några av distinktionens skarpaste kritiker Nils Stjernquist menar att det ur kommunalrättslig synvinkel inte sedan 1862 "funnits någon anledning att skilja mellan självstyrelseärenden (egna ärenden) och specialreglerade (statliga) ärenden. Alla äro de genom statlig lagstiftning delegerade ärenden och alla äro de gemensamma ärenden". Samtidigt påpekar Stjernquist att den Reuterskiöldska-Sundbergska principen fick ett visst genomslag i lagstiftningen då det kom med i motiven till 1974 års Regeringsform, där man skiljer på kommunal kompetens enligt KL (självstyrelseärenden) och kommunal kompetens enligt speciallagarna (egentligen statliga ärenden) (Stjernquist/Magnusson 1988:40).

sad räckvidd, som är av betydelse för den lokala miljön och som rimligen kostnadsmässigt kan bäras av kommunens invånare. Om kommuner åläggs att ombesörja verksamhet av *i princip statlig karaktär* bör kostnaderna i det väsentliga bäras av statsmakterna.<sup>95</sup>

När högerpartiet sålunda säger sig vilja motverka den dåvarande utvecklingen som, enligt deras synsätt, definierar kommuner till verkstälare av statliga beslut visar man att man inte accepterar *vissa* förändringar av kompetensfördelningen. I denna bemärkelse uppvisar högerpartiet ett visst mått av kommunideologisk inkonsekvens. Man kan inte hävda att fördelning av kompetens i samhället är och bör vara föränderlig om man samtidigt hävdar att förändringar måste ske inom vissa ramar. För att vara konsekvent bör högerpartiet ta ställning för, och klart ange, dessa föränderlighetens ramar eller avstå från att s.a.s. villkora föränderligheten överhuvud.

Högerpartiets kommentarer, i *Framtidens kommuner* från 1963, kring 1962 års socialdemokratiska förslag till kommunalpolitiskt program visar partiets synsätt på kompetensfördelningens grundvalar. Högerpartiet lyfter fram att det socialdemokratiska programmets syfte, som det återges i företalet, ytterst är att förverkliga den demokratiska socialismens idéer även på kommunal nivå. Enligt högerpartiet är detta socialdemokratiska övergripande syfte legitimt eftersom "varje politisk meningsriktning som vill betyda något, vill åstadkomma något, måste söka förverkliga sina intentioner också på det kommunala fältet".<sup>96</sup>

Om högerpartiet menar att det står varje politisk viljeinriktning fritt att på samhällets samtliga nivåer genomdriva sina överordnade politiskt ideologiska målsättningar bör kommuner och kommunal självstyrelse kunna utformas i princip på vilket sätt som helst. Därför kan det inte heller finnas genuina eller ursprungliga gränser för kompetensfördelning.

### *Kommuners styrelse*

#### *Politiker - medborgare*

I vardagliga diskussioner framförs ibland uppfattningen att kommunal

---

<sup>95</sup> *Kommunalpolitik* 1963:11; *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:3.

<sup>96</sup> *Framtidens kommuner* 1963:3.

verksamhet är opolitisk och pragmatisk till sin karaktär. Kommunalpolitiker skulle därvidlag ha att i samförstånd genomföra det politiskt oomstridda. Som jag visade i föregående avsnitt företräder kds ett sådant samförståndspräglat synsätt. Högerpartiet, däremot, menar att kommunalpolitisk verksamhet är lika politisk som den rikspolitiska. I *Möjligheternas samhälle* 1965 betonar partiet att den kommunala styrelsen, liksom den nationella, består av demokratiskt valda politiker vilka fattar beslut som rör samtliga invånare. Medborgarnas val återspeglar inte bara förtroende utan även krav på att politiska program förverkligas. Därvidlag ingår politiska kandidater ett, bl.a. på värderingar baserat, avtal med väljarna. "Att överlåta denna stora del av samhällsverksamheten till politiskt avkönade, i falsk enighet arbetande styrelseautomater måste vara livsfarligt, livsfarligt för den kommunala självstyrelsen, livsfarligt för demokratin och livsfarligt för människornas intresse för allmänna ting".<sup>97</sup>

I 1973 års *Kommunalprogram* återfinns ett betraktelsesätt på kommunal självstyrelse som är vanligt i äldre tiders beskrivningar av självstyrelsens funktion och grundvalar. Enligt detta har kommunal självstyrelse "i alla tider byggt på principen att medborgarna själva skall handha den lokala styrelsen".<sup>98</sup> En sådan uppfattning förefaller ha satt sin prägel på högerpartiets bedömning av det minskade antalet förtroendemän. Partiet noterar, i *Samverkan, Rättvisa, Ansvar*, den stora minskningen av antalet förtroendemän som försiggår mellan 1940-talet och början av 70-talet. Högerpartiet föreslår att insatser görs för att bredda den kommunalpolitiska verksamheten "så att flera medborgare får medverka i och taga ansvar för de politiska besluten".<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> *Möjligheternas samhälle* 1965:23f.

<sup>98</sup> *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:5.

<sup>99</sup> *Ibid*, s. 6. Jfr. Nils Stjernquist menar att självstyrelseuppfattningar, där medborgarna både styr och förvaltar själva, riktar udden mot den politiska representationsprincipen och mot tjänstemannasystemet. Hans G Andersson är också kritisk mot bilden av den självstyrande kommunmedborgaren. Han menar att "värderingar och föreställningar lever kvar långt sedan de förlorat sin aktualitet. Det finns ett slags kommunalromantik där det alltjämt är 'medborgarna själva' som handhar den kommunala verksamheten. Förtroendemännen framställs gärna som sprungna direkt ur folket. Man talar om lekmän istället för om kommunalpolitiker" (Stjernquist/Magnusson, 1988:16; Andersson 1966:231). När Andersson kritiserar 'kommunalromantiska föreställningar' utgår han från en underförstådd och outtalad syn på



På ett oväntat och övertydligt sätt deklarerar högerpartiet i 1973 års Partiprogram sitt stöd till representationssystemet: "De politiska frågorna *måste* lösas genom den representativa demokratin [vi inom högerpartiet] *avvisar bestämt* åtgärder som kan medföra att den representativa demokratin ifrågasätts eller begränsas".<sup>100</sup> Medborgarnas berättigade demokratiska krav på insyn, information och inflytande kan bara lösas inom ramen för representativ demokrati.<sup>101</sup> I samma program framhåller högerpartiet samtidigt att det "*otvivelaktigt*" uppkommer frågor under mandatperioden vilka väljarna bör beredas tillfälle att yttra sig över. Därför skall rådgivande kommunala folkomröstningar genomföras om minst en tredjedel av fullmäktige kräver det.<sup>102</sup>

Som jag skall visa nedan betraktar socialdemokraterna, generellt sett, kommunal expansion som ett framsteg för kommunal demokrati och självstyrelse. Högerpartiet anser tvärtom att expansion medför ökade krav på öppenhet, insyn och kontroll till demokratins fromma. Men den kommunala demokratins huvudproblem sammanhänger också med "förtroendemännens inflytande på frågor som de själva skall ta ansvaret för", heter det i *Samverkan, Rättvisa, Ansvar*.<sup>103</sup>

Liksom övriga borgerliga partier förordar högerpartiet att den gemensamma valdagen för riks- och kommunalval avskaffas. Enligt vad som skrivs i *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* kan kommunal- och landstingsval återfå sin tidigare ställning "och de *lokalpolitiska frågorna* öka i betydelse" endast om den gemensamma valdagen avskaffas.<sup>104</sup>

Ett parti som uppfattar samhällliga kompetenssnivåer och förvaltningsområden som åtskilda, och därmed anser att det exempelvis finns 'rena' kommunalpolitiska frågor, bör också rimligtvis uppfatta valhandlingarna som åtskilda. Som jag skall visa nedan delas högerpartiets

---

Den form av demokrati som Andersson kritiserar är ju i princip lika god, och lika möjlig, demokrati som någon annan form.

<sup>100</sup> *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:5.

<sup>101</sup> Min kurs., *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:5.

<sup>102</sup> *Ibid*, s. 8.

<sup>103</sup> *Ibid*, s. 6.

<sup>104</sup> Min kurs., *Ibid*, s. 7.

synsätt på lokal demokrati och dess förutsättningar av övriga borgerliga partier. Socialdemokraterna, däremot, anser att rikspartipolitisering är en nödvändig förutsättning för att kommunal demokrati skall vara en legitim del av samhällssystemet. Ytterligare ett steg mot den kommunala styrelsens vitalisering är, som högerpartiet uttrycker saken i *Samverkan, Rättvisa, Ansvar*, att införa rådgivande och remissdeltagande kommunedelsråd (KDR). Före kommunsammanslagningarna bidrar kommunstorleken till att det kunde skapas en "*samhörighet*" som blev kännetecknande för det lokala samhällsarbetet. Person- och lokalkännedom gjorde att invånarna kunde identifiera sig med och påverka förtroendemännen". Högerpartiet vill inrätta kommunedelsråd för att lägga grunden till lokalt inflytande även i större kommunenheter.<sup>105</sup>

I *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* föreslår högerpartiet också mycket riktigt införande av majoritetsstyre, där ordförandeposterna tillfaller majoriteten medan ledamöter till nämnder och styrelser tillsätts proportionellt. Majoritetsstyre skulle dels leda till en livligare debatt, dels innebära att det politiska ansvaret blir lättare att utkräva.<sup>106</sup> Nedan visar jag att också folkpartiet förordar majoritetsstyre eller kommunal parlamentarism med motivet att de politiska linjerna blir klarare.

## *Kommuners förvaltning*

### *Finansiering*

Klara gränsdragningar mellan samhällets kompetensnivåer är en kärnpunkt i högerpartiets kommunideologi som framgår ovan. Förhållnings-sättet präglar även partiets synsätt på finansiering av kommunal verksamhet. I *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* talar högerpartiet om att den under tidigt 70-tal allt mer ansträngda kommunala ekonomin främst är orsakad av "en statlig kostnadsövertäring". De statliga reformbeslutens ekonomiska konsekvenser för kommuner måste redovisas noga. Dessutom måste kommunerna få full kostnadstäckning för sådan offentlig verksamhet som de ej själva beslutar om.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Min kurs., Ibid, s. 8.

<sup>106</sup> Ibid, s. 9.

<sup>107</sup> Ibid, s. 26.

Utifrån högerpartiets distinkta gränsdragning mellan kompetensnivåer framstår det som konsekvent att hävda att varje nivå skall betala för sig. Kommuner skall bekosta det kommunala, staten det 'rent statliga'.

Högerpartiet företräder också ett slags sparsamhetsideal. Partiet föresätter sig att både på riksnivå och på kommunal nivå föra "en konsekvent sparsamhetspolitik", som det uttrycks i *Synpunkter på kommunalpolitiken 1956*.<sup>108</sup> I *Framtidens kommuner* framhåller högerpartiet att gränsdragning "mellan enskilt och allmänt och sparsamhet med det allmännas medel" ingår som väsentliga delar i den politik som skall föra fram till den egendomsägande demokratins samhälle".<sup>109</sup>

I *Synpunkter på kommunalpolitiken 1966* talar högerpartiet om att "sambandet mellan förmåner och skatter ständigt måste uppmärksammas".<sup>110</sup> I *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* föreslår högerpartiet en konkret åtgärd för att efterleva sparsamhetens princip, nämligen *avgiftsfinansiering* av den kommunala serviceverksamheten. Avgiftsprincipen är allmänt sett ett medel för att förbättra den kommunala ekonomin, där avgifter baseras på självkostnadsprincipen med undantag för vissa sociala tjänster, teatrar och muséer. Förutom att avgifter medger allmänna besparingar så är avgifter *rättvisa*, eftersom den som nyttjar en viss samhällelig service även bekostar densamma. Dessutom kan man förmoda att avgiftssystemet leder till att sambandet mellan kommunal service och medborgarnas betalning görs synlig. Att göra kostnader synliga är bra i sig, men det uppmuntrar också till sparsamhet med allmänna medel.<sup>111</sup>

De principiella skäl för avgiftsfinansiering som högerpartiet betonar har klara likheter med den ovan i kapitel två beskrivna '*intresseprincipen*'.<sup>112</sup> Frågan är emellertid om högerpartiet verkligen omfattas av

---

<sup>108</sup> *Synpunkter på kommunalpolitiken 1956*:7.

<sup>109</sup> *Min kurs., Framtidens kommuner 1963*:4.

<sup>110</sup> *Synpunkter på kommunalpolitiken 1966*:7.

<sup>111</sup> *Samverkan, Rättvisa, Ansvar 1973*:28f.

<sup>112</sup> I korthet är '*intresseprincipens*' innebörd att man som i en andelsförening får inflytande och nyttigheter i förhållande till insats; Var och en betalar för sig. Se för övrigt kapitel 2.

intresseprincipen? En sak är att propagera för avgiftsdebitering för vissa kommunala tjänster. En annan sak är att betrakta och utforma all kommunal verksamhet som ett slags köp-säljssystem utan omfördelning av inlag, där kommunmedborgarskapet reduceras till en kontraktsrelation. Anser partiet att man som enskild medborgare endast skall bidra till finansiering av verksamhet man själv nyttjar?<sup>113</sup>

### *Tjänster och service*

Högerpartiet förordar privat producerad service framför produktion i offentlig regi. I *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1956 framhåller högerpartiet att kommuner "inte utan tvingande skäl" bör överta och driva enskilda kollektivtrafikföretag; Kommunala bostadsförmedlingar bör avvecklas "så snart förhållandena det medger"; Kommunalt ut-hyrningsmonopol måste, för att kunna accepteras ens under en be-gränsad tidsperiod, förenas med "synnerligen starka garantier för de enskildas rättssäkerhet".<sup>114</sup> I *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966 talar högerpartiet om att kommunala bostadsföretag "endast i undantagsfall" bör arbeta med egen maskinpark och egna byggnadsarbetare, eftersom man annars riskerar en utveckling "mot ständigt ökande kommunala engagemang".<sup>115</sup> I *Egendomsägande demokrati* och i *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* betonar högerpartiet att det måste råda konkurrens mellan olika bostadsproducenter i kommunen, kommunala upphandlingsförfaranden bör präglas av strikta regler och entreprenadförfarande bör premieras.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> Intresseprincipen tillämpades i 1862-års Kommunalförordningar avseende den kommunala rösträttens fördelning och gradering. "Analogier med de privata associationerna ledde till att även juridiska personer liksom övriga kommunmedlemmar fick rösträtt i förhållande till storleken av sina kommunala bidrag" (Kajiser 1965:201). Kajiser menar att 1918-20 års demokratiska genombrott i första hand innebar en urholkning av denna i sak allt mer inadekvata föreställning om kommunernas, på intresseprincipen grundade, förenings eller bolagskaraktär (Kajiser 1965:215ff).

<sup>114</sup> *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1956:15ff.

<sup>115</sup> *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966:14; *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:20f.

<sup>116</sup> *Egendomsägande demokrati* 1962:13; *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:19.

Vad gäller bostadspolitikens *inriktning* anser högerpartiet, uttryckt i *Egendomsägande demokrati* och i *Samverkan, Rättvisa, Ansvar*, att denna framför allt skall präglas av bostadskonsumenternas "valfrihet". Under hänvisning bl.a. till attitydundersökningar vill högerpartiet prioritera egnahemsägande.<sup>117</sup> Trots att småhusbyggande på kort sikt kan vara dyrare än höghusbyggande bör kommuner, enligt vad som skrivs i *Egendomsägande demokrati*, understödja denna boendeform. Med innehav av en fastighet följer nämligen "de fördelar och det ansvar som är förbundna med den privata äganderätten". Förvaltning av eget hem skapar ett intresse för kunskapsinhämtning och för personliga insatser. "På så sätt bidrager ett utbrett fastighetsägande till att fostra människorna till kunniga och aktiva medborgare".<sup>118</sup> Vad avser kommuners bostadssubventionering förespråkar högerpartiet selektivitet. Som högerpartiet uttrycker saken i *Egendomsägande demokrati* är det nämligen "otillfredsställande med generella bostadssubventioner, som utdelas oavsett behov". De resurser som vinnas i att avskaffa generella subventioner bör istället till en del kunna användas för att förstärka ekonomiskt svagare barnfamiljer.<sup>119</sup>

Också på den kommunala barnomsorgens område förordar högerpartiet privata lösningar. När daghem inrättas bör kommuner eftersträva samarbete med industrier vilka sysselsätter ett betydande antal kvinnor. Enligt vad som sägs i *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1956 kan det dessutom ligga i kommuners intresse att "lämna bidrag till enskilda institutioner och företag, vilka är beredda att göra en insats för att tillgodose behovet av platser".<sup>120</sup> Högerpartiet resonerar om på vad sätt t.ex. skolmåltider kan förbilligas. I *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966 föreslår man "anlitande av entreprenadssystem för leverans av mat".<sup>121</sup>

På skolans område bör kommunerna, som det uttrycks i *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966, bevara och stödja de privata skolor som

---

<sup>117</sup> *Egendomsägande demokrati* 1962:19ff; *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:19.

<sup>118</sup> *Egendomsägande demokrati* 1962:20.

<sup>119</sup> *Ibid*, s. 22.

<sup>120</sup> *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1956:23.

<sup>121</sup> *Ibid*, s. 27.

redan finns, inte minst eftersom dessa ofta är "ledande i fråga om pedagogiskt utvecklingsarbete".<sup>122</sup> Även på socialvårdens område bör privata initiativ tillvaratas. I *Synpunkter på kommunalpolitiken* menar högerpartiet att exempelvis skyddade verkstäder för partiellt arbetsföra mycket väl kan drivas i privat regi.<sup>123</sup> Utöver dessa punktvisa nedslag på högerpartiets förslag till privatisering av kommunala verksamheter framhåller högerpartiet i samma skrift att man genom "anlitande av konsulter och genom utförande av arbeten på entreprenad" kan utjämna variationer i arbetsbelastning och tillgodose behovet av personal med speciella kvalifikationer.<sup>124</sup>

Samtidigt som högerpartiet förespråkar privat producerad kommunal verksamhet tar partiet under 1950- och 60-talen mycket bestämt avstånd från kommunala företagsformer. Såvida inte "speciella skäl" motiverar kommunal bolagsdrift och/eller kommunala stiftelser bör, som det uttrycks i *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966, "största återhållsamhet iakttagas i detta hänseende, då offentlig insyn och kontroll härigenom försvåras".<sup>125</sup> Emellertid förefaller högerpartiet i 1973 års *Kommunalprogram* ha 'mjuknat' något på denna punkt. Visserligen anser partiet fortfarande att begränsningar i insyn och öppenhet ger negativa konsekvenser i demokratiskt hänseende, men förordar inte längre "största återhållsamhet" rörande kommunal bolagsbildning, utan bara "återhållsamhet och stramare reglering av kommunal affärsverksamhet".<sup>126</sup>

Men kommunal verksamhet skall inte bara präglas av sparsamhet och av principiella skäl vara förlagd till det privata. Den skall också, som det heter i *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1956, bidra till kontinuitet och till att sociala strukturer bevaras. Ett exempel på vad högerpartiet betraktar som önskvärd utformning av kommunal verksamhet kan hämtas från skolans område. I en kritik mot stora enheter inom grundskola och enhetsskola föreslår högerpartiet att kommuner bör sträva efter nära

---

<sup>122</sup> *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966:20.

<sup>123</sup> *Ibid*, s. 25.

<sup>124</sup> *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966:7.

<sup>125</sup> Min kurs., *Ibid*, s. 9.

<sup>126</sup> Min kurs., *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:11, 29.

anknytning till lokalsamhällets *bygdeskolor*. Eftersom bygdeskolorna utgör "värdefulla *kulturhårdar*" bör de bibehållas till så högt stadium som möjligt.<sup>127</sup>

Som vi skall se nedan har samtliga borgerliga partier en kritisk inställning till storskalig samhällsplanering. I *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* beskriver högerpartiet det som att "planeringsmekanismen till sin natur [är] centralistisk och präglas på förslagsstadiet av ett teknokratiskt synsätt". Därför hamnar samhällsplanering lätt i konflikt både med lokal demokrati och med kommunal självständighet. Samtidigt menar högerpartiet att samhällsplanering är oundgänglig i moderna samhällen. För att planeringen skall inkräkta så lite som möjligt på kommunal självständighet och demokrati förordar partiet decentralisering. Därigenom kan kommuner "ge dem som är direkt berörda av planeringen största möjliga inflytande". Eftersom samhällsplanering framför allt utförs på länsnivå genom den s.k. länsplanen vilken ger mycket bestämda ramar för kommunal självstyrelse kan högerpartiet använda samhällsplaneringssynpunkter som argument för att hävda vidgad länsdemokrati.<sup>128</sup>

Grundvalen för högerpartiets kritiska inställning till samhällsplanering är inte så mycket en fråga om att partiet föredrar lokal demokrati. Istället är det partiets idéer om kommuners politiska självständighet som kolliderar med samhällsplanering, eftersom modern samhällsplanering är redskapet för och manifestationen av kommunideologisk integrationism och statlig styrning. Därför är högerpartiets (liksom övriga borgerliga partiers) kritik av samhällsplanering också, och framför allt, kritik av integrationistisk kommunideologi.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Min kurs., *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1956:26.

<sup>128</sup> *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:15ff, 22f.

<sup>129</sup> Leif Lewin talar om att det finns ett "egendomligt drag" i sextiotalets planeringsdebatt där de borgerliga både fruktar och välkomnar planeringen. De borgerliga uppfattar planeringen som "på en gång välmotiverad och ägnad att befrämja en balanserad expansion av nationalinkomsten och som ett *farligt instrument för statlig dirigerad av näringslivet och socialism*" (Min kurs., Lewin 1970:511). Det är det av Lewin nämnda skeptiska förhållningssättet till planering som präglar de borgerliga partiernas ställningstagande i kommunfrågan. Omfattande samhällsplanering där kommunerna inbegrips ses som ett led i socialdemokraternas försök till centralstatlig styrning av nationen i dess helhet.

I *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* framhåller högerpartiet också att själva utgångspunkten för samhällsplanering bör förändras. Planering måste på alla samhällsnivåer utgå från ett "välfärdsbegrepp som innefattar även andra än rent ekonomiska faktorer". Inte minst har sociala konsekvenser av fysisk planering förbisetts tidigare. Vid detaljplanering av boendemiljöer måste kommuner eftersträva att skapa "förutsättningar för kontakt mellan människor". Endast därigenom kan "sovstadssamhälle- nas" mänskliga isolering motverkas.<sup>130</sup> Till hög levnadsstandard räknas inte bara goda och stabila inkomster, trygghet och materiell standard utan också social gemenskap. Människor "kräver att få värderas och respekteras som individer. Inte bara som nummer i ledet och arbetskraft", som högerpartiet uttrycker saken i *Istället för undersåte* från 1970.<sup>131</sup> Vad avser exempelvis städernas bebyggelseplanering, är avvägning mellan effektivitet och "intresset att bevara tidigare generationers stadsbyggande" är en central uppgift för planerarna.<sup>132</sup>

#### *Högerpartiets/ Moderata samlingspartiets kommunideologi 1962-1974*

Högerpartiets programskrifter innehåller rikligt med kommunideologiska utsagor. Partiets kommunideologiska utsagor kan sammanfattas till en kommunideologi med följande utmärkande drag. Högerpartiet förespråkar för det första att kommuner skall vara självständiga i förhållande till staten. Som vi såg i avsnittet om kompetens betonar högerpartiet att gränsdragning mellan olika kompetensnivåer vara strikt. För det andra anser högerpartiet att kommunal verksamhet, kommuners kompetens, skall avgränsas och begränsas (minimeras) gentemot det enskilda. Lokalsamhällets politiska och kollektiva verksamhet ställs i motsatsställning till det enskilda. Partiets värnande av det enskilda präglar också dess syn på kommuners förvaltning. Utifrån detta sett att se skall minsta möjliga av kommuners verksamhet utföras i egen regi. Entreprenad och privatisering är istället nyckelorden. Högerpartiet förespråkar en begränsad

---

<sup>130</sup> Ibid, *Samverkan, Rättvisa, Ansvar* 1973:15ff, 22f.

<sup>131</sup> *Istället för undersåte* 1970:7.

<sup>132</sup> *Synpunkter på kommunalpolitiken* 1966:11.



offentlig kommunal verksamhetsfär. Kommuners ändamål är enligt detta sätt att tillse det som enskilda absolut inte klarar av själva. Högerpartiets kommunideologiska utsagor leder tankarna till en, vad gäller kommuners grundkaraktär, minimalistisk kommun, en 'nattväktarkommun'. Vad beträffar kommuners styrelse betonar även högerpartiet, liksom alla borgerliga partier, medborgarnas deltagande i beslutsprocessen. Kommunala folkomröstningar, subkommunala styrelseorgan och separata valdagar är därvidlag hörnstenar.

Högerpartiets synsätt på kommuners grundkaraktär har klara likheter med 1860-talets liberala synsätt på kommuner. Länsdemokratiutredningen betecknar 1860-talets liberala förespråkare för utökad kommunal självstyrelse som bärare av en tankemodell som idémässigt hör hemma i "den liberala rättsstaten med dess av långt driven individualism präglade tänkesätt". Dessa tänkesätt bar med sig föreställningar om ett "*dubbelt motsatsförhållande*: dels motsättningen mellan kommun och stat, dels motsättningen mellan de enskilda medborgarna och samhällsmakten i dess olika skepnader". Utifrån "det dubbla motsatsförhållandet" är det lika väsentligt att begränsa statligt inflytande som att "sörja för att kommunerna inte i sin tur utvecklades till offentliga organ som fick makt och legala möjligheter att i sin verksamhet beträda områden som borde vara förbehållna det privata näringslivet".<sup>133</sup>

Högerpartiets kommunideologi har klara likheter med äldre tiders offentlighetsrättsliga uppfattning om kommuner som semi-offentliga eller halvprivata korporationer/föreningar.<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> Min kurs., *SOU 1965:54*, s. 36.

<sup>134</sup> För en äldre tids kommunalrättsliga uppfattning se Bonniers Konversationslexikon 1937. Där definieras kommunen som: "ett samhälle inom en stat, vilket dels som ett statens organ verkar för statens ändamål (*kommunalstyrelse*) och dels ombesörjer sina egna angelägenheter (*kommunal självstyrelse*); och de sålunda uppfattade "borgerliga primärkommunerna äga själva vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter, som ej skola handhavas av *offentlig ämbetsmyndighet*" (Min kurs., Bonniers Konversationslexikon 1937). Denna definition bygger på en uppfattning om kommunen som varande fristående från staten, som en förening eller korporation av halvoffentlig karaktär - en hybrid mellan offentligt och privat.

## Centerpartiet - småskalighet och en aktiv kommunalpolitik<sup>135</sup>

Centerpartiet är det parti som med störst intensitet och bredast argumentation motsätter sig kommunblocksreformen. Partiet driver, liksom övriga borgerliga partier, frågan om principfast gränsdragning mellan samhällets kompetensnivåer; centerpartiet driver, liksom folkpartiet och högerpartiet, krav på prioriterad och fördjupad kommunal demokrati och kommunalt självbestämmande. Emellertid utmanar centerpartiet även själva grundprincipen bakom kommunsammanslagningarna - den kultur- och näringsgeografiska centralortsteorin. Visserligen talar partiet om behov av samhällsplanering i stor skala och om regioners ökade betydelse. Samtidigt talar man om att det finns faktorer, som ej beaktas i centralortsteorin, som måste tillåtas påverka hur lokal samhällsorganisation utformas. Bland dessa faktorer märks framför allt tradition, kultur och mellanmänsklig kommunikation.

### *Kommuners grundkaraktär*

Centerpartiets *Partiprogram* från 1959 inleds med en definition av politik, där politik "i vidaste bemärkelse är frågan, hur sammanlevnaden människor emellan skall organiseras".<sup>136</sup> Bland de tre huvudproblem som samhället står inför återfinns, enligt nämnda program, avvägningen mellan grundbehoven frihet och trygghet. Vidare hur teknisk utveckling skall kunna bli ett medel, och inte ett självändamål, för enskildas välfärd, såväl andligt som materiellt.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Avsnittet om Centerpartiet kommuneideologi baseras på följande programskrifter: *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram för centerpartiet inom kommunerna* från 1958; *Centerpartiets Partiprogram* från 1959 och 1970; *Centerns riksplan avseende befolkningsramar och regionalpolitiska handlingslinjer* från 1972; *Kommunal ekonomi - redovisning, synpunkter, förslag* från 1972; *Vår kommunalpolitik från 1960; Samarbete och skiljelinjer. En skrift till bondeförbundets/centerpartiets 60-årsjubileum* från 1970; *Centern en vital 70-åring jubileumsboken* från 1980. För en översiktlig och jämförande kategorisering av samtliga partiers programskrifter se Appendix.

<sup>136</sup> *Centerpartiets Partiprogram* 1959:3.

<sup>137</sup> *Ibid*, s. 3.

## Ändamål

I Centerpartiets *Partiprogram* från 1959 diskuteras kommuner och kommunal självstyrelse främst ur lokaldemokratisk synvinkel, där decentraliserad självstyrelse är detsamma som att "förverkliga demokratis innersta väsen, som är små enheters fria samverkan inom en större enhet".<sup>138</sup> Kommunal självstyrelse är, som det uttrycks i *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram*, grunden för ett fritt folkstyre. Därför är det "en samhällsangelägenhet av yttersta vikt att stärka denna självstyrelse och leda dess utveckling efter *sunda banor*".<sup>139</sup> En sund utveckling av kommunal självstyrelse bör, som det uttrycks i *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram för centerpartiet inom kommunerna*, inriktas på att ge kommuner största möjliga frihet för deras förvaltningsuppgifter och verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov och politiska viljeinriktningar. När staten beviljar statsbidrag bör det inte åtföljas av statlig detaljreglering och reglerna för skatteutjämning bör utformas så att kommuners handlingsfrihet lämnas obesuren. Endast på så vis möjliggörs "en verkligt aktiv kommunalpolitik" också i kommuner med mindre skatteunderlag".<sup>140</sup>

Ändamålet med kommunal verksamhet är, som centerpartiet formulerar saken i *Vår kommunalpolitik*, att öka människors trivsel och förbättra deras livsbetingelser: "När vi genom de kommunala organen söker klara av en rad 'gemensamma angelägenheter' syftar vi till att skapa *bättre förhållanden för de enskilda människorna*".<sup>141</sup> Visserligen bör inte betydelsen av materiell utveckling och kommunernas del däri förringas, enligt nämnda program. Men om kommunalpolitik blir detsamma som "ensidig produktions- och materiell trygghetspolitik då blir inte de kommunala strävandena en politik som gagnar den enskilda

---

<sup>138</sup> Centerpartiets *Partiprogram* 1959, i Wieslander 1968:78f.

<sup>139</sup> Min kurs., *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram för centerpartiet inom kommunerna* 1958:3.

<sup>140</sup> *Ibid*, s. 3.

<sup>141</sup> *Kommunen och kulturfrågor*, Högemark, Karl i *Vår kommunalpolitik* 1960:82f.

människan".<sup>142</sup>

För att möta det moderna samhällets utmaningar talar centerpartiet om att välfärdsbegreppet måste utvecklas. I *Partiprogrammen* från 1959 och 1970 framhålls att välfärdsbegreppet måste tillföras en "kvalitetsdimension" för att levnadsstandard med kvalitativt innehåll skall kunna skapas. Teknisk utveckling ställer allt högre krav på individernas anpassningsförmåga. Fler människor faller ur *den sociala gemenskapen* till följd av alltför hårda krav. Därför är det av fundamental vikt att skapa livsmiljöer utifrån människors behov och förutsättningar. Endast på så vis hjälps individen till rotfasthet och trygghet i tillvaron.<sup>143</sup> Enligt 1970 års *Partiprogram* är kommuners kulturpolitik ett av kommunens instrument "för att främja *gemenskap* och *tolerans* samt en mångskiftande verksamhet, som ökar den enskildes möjligheter till *personlig utveckling*".<sup>144</sup> Därför måste kulturpolitik lämnas utrymme att påverka samhälls- och miljöplanering eftersom utbyggda regionala och lokala kulturcentra ger goda förutsättningar för *aktivitet och gemenskap*.<sup>145</sup>

I *Vår kommunalpolitik* från 1960 beskriver centerpartiet "det gamla samhället" som präglad av långsamma förändringar där få nyheter växer in i det gamla och där traditioner är "pålitliga vägvisare". Däremot är i vår tid förändringarna stora, nyheterna många och anpassningsproblemen svåra. Under sådana omständigheter är traditioner inte längre pålitliga vägvisare. I denna samhällsutveckling kan en aktiv bygd inte leva "endast som mera passiv konsument utan den måste själv skapa och aktivisera /.../ Givetvis bör man söka kontakt och inspiration utifrån, men *arbetet skall ändå präglas av bygdens egna invånare*".<sup>146</sup>

Det finns en påtaglig likhet mellan centerpartiets och folkpartiets synsätt på kommuners politiska liv. Båda partierna föreställer sig aktiva kommunmedborgare som gör mer än bara deltar i den demokratiska be-

---

<sup>142</sup> *Kommunen och kulturfrågor*, Högemark, Karl i *Vår kommunalpolitik* 1960:82f.

<sup>143</sup> *Centerpartiets Partiprogram* 1959:6f; *Centerpartiets Partiprogram* 1970:13, 73.

<sup>144</sup> *Min kurs.*, *Centerpartiets Partiprogram* 1970:55f.

<sup>145</sup> *Centerpartiets Partiprogram* 1959:9; *Centerpartiets Partiprogram* 1970:55f.

<sup>146</sup> *Min kurs.*, *Kommunen och kulturfrågor*, Högemark, Karl i *Vår kommunalpolitik* 1960:84f.

slutsprocessen, utan som tar aktiv del i och präglar det lokala samhällsarbetet.

När centerpartiet i 1959 års *Partiprogram* talar om kommuner och kommunal självstyrelse betonas att modern svensk demokrati har sina rötter i bondesamhället. "Bondesamhällets frihetstraditioner" skall föras vidare men också anpassas efter nya samhällsförhållanden. I programmet säger sig centerpartiet eftersträva största möjliga decentralisering av beslutanderätten till kommuner och landsting samt till förvaltningsorgan på länsnivå. Kommunal självstyrelse måste "vidgas och förstärkas med länen och kommunerna som *naturliga självstyrelseområden*".<sup>147</sup>

Centerpartiet använder termen "naturliga självstyrelseområden". Anser partiet att de traditionellt tillkomna och geografiskt etablerade enheterna, dvs. den geografiska indelningen och gränserna för nation, region och lokalsamhälle, är naturliga självstyrelseområden? Eller att samhällsorganisering i allmänhet bör baseras på en administrativ nivåindelning som särskiljer tre självstyrelsenivåer? Enligt det senare synsättet framstår den geografiska indelning som redan existerar som underordnad i relation till det principiella ställningstagandet för en pluralistiskt utformad samhällsorganisation. Det senare synsättet bör vara lättare att förena med moderna demokratiska samhällens utvecklingspotential, där administrativa gränser kan behöva förändras.

När centerpartiet diskuterar frågor om kommuners rätt att expropriera tomtmark, och rättens utformning och tillämpning, som t.ex. i 1959 års *Partiprogram*, möter enskild äganderätt kommunernas anspråk. Centerpartiet talar å ena sidan om att samhället genom lagstiftning måste "hindra att den enskilda äganderätten urholkas samt att jord och skog överföres från enskilda ägare till bolagen, staten, kommunerna m.fl.". <sup>148</sup> Å andra sidan framhåller centerpartiet, i *Vår kommunalpolitik*, att expropriationsrätten måste användas för att främja bostadsförsörjning som också är en viktig långsiktig kommunal åtgärd.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Min kurs., *Centerpartiets Partiprogram 1959*, i Wieslander 1968:83.

<sup>148</sup> *Centerpartiets Partiprogram 1959*:14.

<sup>149</sup> Hansson, Nils G, *Bostadspolitiken*, i *Vår kommunalpolitik 1960*:155; *Kommunerna och näringspolitiken*, Andersson, Torsten i *Vår kommunalpolitik 1960*:75.

### *Kompetens*

Ett av 1960-talets verkligt heta debattämnen är frågan om länens och landstingens roll och utformning. I *Samarbete och skiljelinjer* från 1970 talar centerpartiet om att landstingen bör utvecklas till "verkliga länskommuner" med ansvar för hela det politiska fältet. Bara om länskommuner får formell kompetens att handha fler samhällsuppgifter än bara hälso- och sjukvård, och görs direkt politiskt ansvariga inför väljarna inom länet existerar egentlig länsdemokrati. Därvidlag är inte införda lekmannastyrelser tillfyllest för att den regionala demokratin skall förbättras. Lekmannastyrelser leder varken till direkt medborgerlig politisk kontroll eller till att det parlamentariska ansvaret kan utkrävas.<sup>150</sup>

Länsdemokratifrågan är angelägen, heter det i *Samarbete och skiljelinjer*, eftersom den berör aspekter som ur ett långsiktigt perspektiv kan påverka den svenska demokratis utveckling. För det första har demokrati på regional nivå än så länge utvecklats föga, trots att stora delar av samhällsmakten utövas på regional nivå. För det andra har kärnan i länsdemokratidebatten avsett makten över samhällsplanering "alltså något av det mest centrala i den framtida beslutsprocessen i samhället".<sup>151</sup>

I *Samarbete och skiljelinjer* betonar centerpartiet att det finns en "väsentlig principiell skiljelinje" i frågan om länsdemokrati. Enligt partiet handlar skiljelinjen i första hand om vem som skall leda regional samhällsplanering: Å ena sidan finns de som förespråkar stark statlig styrning av regional verksamhet genom att bibehålla statlig länsförvaltning (länsstyrelserna) kompletterad med vissa lekmannainslag. Å andra sidan finns de, till vilka centerpartiet säger sig höra, som förordar en mer decentraliserad beslutsprocess, som vill ge det "folkliga länsorganet" (landstinget) utökat politiskt ansvar framför allt vad avser samhällsplanering.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> Återblick och framtidsmål, Hedlund, Gunnar i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:22f; *Demokrati och decentralisering*, Antonsson, Johannes i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:49.

<sup>151</sup> *Demokrati och decentralisering*, Antonsson, Johannes i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:49.

<sup>152</sup> *Ibid*, s. 1970:50.

Centerpartiet intar en kritisk hållning till den länstyreelsestyrda samhällsplaneringen inte främst av skäl som har att göra med kommunal demokrati. Liksom för högerpartiet är det istället fråga om ett motstånd mot integrerandet av kommunerna i samhällssystemet, mot den statliga styrningen som utövas av och genom länsstyrelserna.

I det föregående avsnittet visar jag att högerpartiet anser att den, enligt deras förmenande, principiella avvägningsfråga som rör samhällelig kompetens bör avgöras innan kommunindelningar och länsdemokratireformer beslutas. Högerpartiet framhåller att principiellt och konstitutionellt inriktad diskussion bör spela en större roll. På motsvarande sätt beskriver även centerpartiet, i *Samarbete och skiljelinjer*, de principiella avgörandenas roll i samhälleliga reformprocesser. Under rubriken *Utredningar i fel ordning* kritiserar partiet behandlingen av länsdemokratifrågan. Det första steget i arbetet med att förändra länens/landstingens ställning bör, enligt partiet, vara att diskutera uppgiftsfördelning mellan kompetensnivåerna (stat, landsting, kommuner). När uppgiftsfördelningen fastlagts skall de olika nivåernas administrativa lösningar på tilldelade uppgifter prövas. Först därefter, som ett tredje led, skall man pröva om ändringar av regionala och lokala enheters gränser är nödvändiga för att genomföra fastlagda samhällsuppgifter. Centerpartiet beskriver det som att den socialdemokratiska regeringen gör sig skyldig till ett "oförlåtligt misstag", som försenar de viktiga länsreformerna, när de på ett planlöst sätt bedriver utredningsarbetet i motsatt ordning.<sup>153</sup>

I 1970 års *Partiprogram* betonar centerpartiet att målet "kommunal handlingsfrihet" skall styra fördelningen av uppgifter mellan stat, landsting och kommuner, där största möjliga handlingsfrihet för kommuner skall eftersträvas.<sup>154</sup> I nämnda program diskuterar centerpartiet 1960- och 70-talets allmänna samhällsutveckling och hur kommunerna påverkats av denna. Att den kommunala verksamhetens uppgiftsområde utökades under nämnda tidsperiod menar partiet å ena sidan främjar kommunal självstyrelse. Å andra sidan innebär långtgående statlig detaljkontroll att kommunernas handlingsfrihet blir snävt kringskuren. Dessutom skapar

---

<sup>153</sup> Ibid, s. 50ff.

<sup>154</sup> Centerpartiets *Partiprogram* 1970:21.

kommunblocksreformen kommunaldemokratiska problem.<sup>155</sup>

Centerpartiet framför den uppfattningen det är bra om kommunal verksamhet innefattar större politiskt ansvar och fler samhällsuppgifter. Emellertid är centerpartiets positiva inställning till kommunal expansion villkorad. Man vill expandera kommunernas verksamhet bara om kommunerna förblir befriade från statlig styrning och kontroll samt medger aktivt medborgardeltagande. Därvidlag skiljer sig centerpartiet från högerpartiet som avvisar kommunal expansion överhuvud.

Befolkningsomflyttningen från glesbygd till tätort är, som centerpartiet formulerar saken i *Samarbete och skiljelinjer* och i *Vår kommunalpolitik*, ett stort samhällsproblem. Men det är fel att betrakta omflyttning som "naturlig utveckling". Visserligen är till en början, enligt nämnda skrift, befolkningsomflyttning en förutsättning för allmän standardförbättring. Däremot kan det inte vara ödesbestämt att glesbygder fortsätter att avfolkas. Centerpartiet betonar att lokaliseringsfrågor kan och bör diskuteras samt tillåtas prägla politiska reformbeslut samtidigt som man beaktar ofrånkomliga företagsekonomiska och andra avgörande faktorer. Genom att på olika vägar främja det lokaliseringspolitiska syftet kan man skapa likvärdiga standardmöjligheter och levnadsbetingelser i landets olika delar.<sup>156</sup>

Enligt centerpartiets beskrivning i *Vår kommunalpolitik* kommer framtidens samhälle i allt högre grad att kännetecknas av att livet "pulserar inom regioner". Inom regioner kommer större eller medelstora städer att erbjuda högvärdig service inom skola, kultur och köpenskap. Kring dessa regionala centra grupperar sig mindre tätorter och städer, som var för sig är *lokala centra*, vilka förutom sysselsättning i jordbruk, skogsbruk och andra sysselsättningsobjekt också ger en mera lokalt betonad och för de dagliga behoven anpassad service. Centerpartiet betonar i nämnda programskrift att regionernas olika delar på så vis blir beroende av varandra på ett sätt som vi ännu inte vant oss att betrakta som naturligt. Denna utveckling kommer slutgiltigt att ta död på den

---

<sup>155</sup> *Återblick och framtidsmål*, Hedlund, Gunnar i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:21.

<sup>156</sup> *Kommunerna och näringspolitiken*, Andersson, Torsten i *Vår kommunalpolitik* 1960:69, *Centerpartiets Partiprogram* 1970:9, *Återblick och framtidsmål*, Hedlund, Gunnar i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:18ff.



gamla rivaliteten mellan tätort och glesbygd, som partiet uttrycker saken. Kommunikationernas utveckling, inte minst privatbilismen, medför att avstånden mellan bostadsorter och arbetsplatser blir allt mer överkomliga.<sup>157</sup>

I *Vår kommunalpolitik* talar centerpartiet om att det kommer att krävas ökat mellankommunalt samarbete inom regioner för att lösa problem på många samhällsområden. Dessutom kommer i en hel del fall sammanslagningar av kommuner att bli nödvändiga för att skapa "större och bärkraftigare förvaltningsenheter".<sup>158</sup>

Samtidigt som centerpartiet betonar kommuners handlingsfrihet talar man om att, som det uttrycks i *Vår kommunalpolitik*, "så långt det är möjligt utjämna den klyfta som alljämt finns ifråga om ekonomiska, sociala och kulturella samhälleliga förmåner". I denna strävan kommer tillgodoseendet av alla kommuninvånarens "*berättigade intressen*" alljämt att vara partiets ledstjärna.<sup>159</sup> För att delvis lösa skillnader i förutsättningar mellan olika kommuner måste det i många fall, enligt 1959 års *Partiprogram*, genomföras en kostnadsutjämning vid finansiering av kommunikationer och serviceanläggningar.<sup>160</sup>

### *Kommuners styrelse*

#### *Politiker - medborgare*

I *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram* framhåller centerpartiet behovet av att "i samförstånd föra en *aktiv*, saklig och framsynt politik till kommunens och dess innebyggares gagn". Tendenser till att ensidigt gynna gruppintressen måste motverkas. Istället skall kommunalpolitik syfta till "*allas gemensamma bästa*".<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> *Kommunerna och näringspolitiken*, Andersson, Torsten i *Vår kommunalpolitik* 1960:70f.

<sup>158</sup> *Ibid*, s. 79f.

<sup>159</sup> Min kurs., *Vår kommunalpolitik* 1960:7f.

<sup>160</sup> *Centerpartiets Partiprogram* 1959, i Wieslander 1968:88.

<sup>161</sup> Min kurs., *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram för centerpartiet inom kommunerna* 1958:11f.

Många tecken i samhällsutvecklingen tyder på att demokratin, som centerpartiet formulerar saken i *Samarbete och skiljelinjer* från 1970, "nu står inför en mera problematisk situation och ett viktigare utvecklingskede än på mycket länge".<sup>162</sup>

Partiet är också inne på samma spår som folkpartiet när det i *Samarbete och skiljelinjer* talar om avstånd mellan medborgarna och de politiska besluten: "Det är enligt centerpartiets mening viktigt att lägga bestämmanderätten så nära människorna som möjligt - genom en stark självstyrelse i kommuner och län".<sup>163</sup> Decentralisering av samhällsmakt i betydelsen att beslut alltid fattas så nära enskilda som möjligt beskrivs av centerpartiet, i *Samarbete och skiljelinjer*, som en *förutsättning* för en vital demokrati. Först när viktiga frågor i närmiljön berörs kan man förvänta sig det medborgerliga engagemang som levande demokrati måste bygga på.<sup>164</sup>

Som jag redogör för nedan har socialdemokraterna en närmast motsatt uppfattning om demokratins förutsättningar. Socialdemokraterna framhåller att det är först när kommunala frågor ställs i sitt rikspolitiska sammanhang som man kan räkna med människors engagemang. Inte förrän då är det meningsfullt att tala om betydelsen av kommunal demokrati. Centerpartiet förefaller däremot anse att vital demokrati, i bemärkelsen alla medborgares intresse för och deltagande i den kommunala demokratiska beslutsordningen, förutsätter att kommunaldemokratiska beslut rör exklusivt kommunala frågor. Om kommunalvalens inriktning och innehåll präglas av rikspolitiska spörsmål uteblir medborgarnas engagemang.

Beslut om samhällsangelägenheter skall, som saken formuleras i 1970 års *Partiprogram*, fattas så nära individer som möjligt och styrelsen grundas på medborgarnas aktiva deltagande. Därför måste kommunal självstyrelse och demokrati fördjupas och beslutanderätten i största

---

<sup>162</sup> *Demokrati och decentralisering*, Antonsson, Johannes i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:41.

<sup>163</sup> Min kurs., *Återblick och framtidsmål*, Hedlund, Gunnar i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:21.

<sup>164</sup> *Demokrati och decentralisering*, Antonsson, Johannes i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:43, *Jämlikhet - demokrati - decentraliserad makt*, Johansson, Olof i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:149.

möjliga utsträckning förläggas till självstyrande organ i kommuner och län. Endast på så vis minskar avståndet mellan enskilda och styrelse, stimuleras medborgaraktiviteten, stärks förtroendevaldas inflytande och motverkas byråkrati och expertvälde.<sup>165</sup>

Centerpartiet förordar decentraliserad politisk styrelse och medborgerlig närhet till beslutsprocesser inte enbart ur demokratisk synvinkel. Partiet talar också, i 1970 års *Partiprogram*, om att kommunal självstyrelse medger att man tillvaratar medborgarnas lokal- och personkännedom, vilket i sin tur ger underlag för effektiv kommunal verksamhet.<sup>166</sup>

Som det formuleras i 1970 års *Partiprogram*, är kommunstorleken av avgörande betydelse för hur den kommunala demokratin fungerar. Stora kommunenheter medför att demokratin medborgerliga och lokala förankring försvagas vilket ökar behovet av debatt och information om kommunala angelägenheter. I syfte att motverka dessa utvecklingstendenser som hämmar demokratin talar centerpartiet om att det är "väsentlig betydelse" att delegera kommunala uppgifter till subkommunala lokala organ.<sup>167</sup>

I *Samarbete och skiljelinjer* resonerar centerpartiet om varför de anser att kommunalråd (KDR) bör inrättas. Om kommunalråd införs främjas medborgardeltagandet, närhet till besluten, den kommunala styrelsens kommunikation med befolkningen och politiska beslutslokala förankring. Råden bör ges initiativ- och yttranderätt i alla frågor på den kommunala planeringsområdet. Vidare kan man ge råden förvaltande och verkställande uppgifter som har betydelse för utformning av närlösn t.ex. ansvar för lokala anläggningar. Beträffande rådens sammansättning framhåller centerpartiet att de bör tillsättas genom öppna och allmänna val i kommunaldelen.<sup>168</sup> Samtidigt framhåller centerpartiet, i *Samarbete och skiljelinjer*, att kommunalråden inte skall uppfattas som

---

<sup>165</sup> Min kurs., *Centerpartiets Partiprogram 1970:7*, 18.

<sup>166</sup> *Ibid*, s. 20.

<sup>167</sup> *Ibid*, s. 21.

<sup>168</sup> *Demokrati och decentralisering*, Antonsson, Johannes i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:58.

alternativ till "spontana gruppbildningar". Råden måste istället existera vid sidan om dessa.<sup>169</sup> "Under senare år har en glädjande och *spontan aktivitet* uppstått främst i de stora städerna, där människor sluter sig samman i byalag och stadsdelsföreningar för att söka *påverka den egna livsmiljön*. Det är naturligtvis ett tecken bland många på att den kommunala demokratin i dessa jättekommuner är undermålig, för att inte säga obefintlig".<sup>170</sup> Viktiga frågor i den nära livsmiljön aktualiseras eller preciseras, som det uttrycks i *Samarbete och skiljelinjer*, sällan på valda gen och information kommer för sent i planeringsprocessen. Därför uppstår den spontana medborgaraktiviteten<sup>171</sup>

Att skapa goda förutsättningar för politiska partiers arbete är också nödvändigt för en fungerande demokrati, menar centerpartiet. Men partiet talar också, i *Partiprogrammet* från 1959, om organisationsväsendets demokratiska betydelse. Organisationer bidrar till att "olika intressen i samhället balanseras".<sup>172</sup> Medborgarnas samverkan i fackliga, ekonomiska och ideella organisationer är därför, som det heter i 1970 års *Partiprogram*, av *stor betydelse* för demokratin.<sup>173</sup> Dessutom fastslås i nämnda program att det är viktigt att representanter för organisationer får delta aktivt i offentliga utredningar och att organisationer utnyttjas som remissinstanser såväl på rikspolitisk som på regional och lokal nivå.<sup>174</sup>

Beträffande undervisningens roll i samhället anknuter centerpartiet, i 1970 års *Partiprogram*, till en klassisk demokratiteoretisk tankegång när man framhåller att skolan har ett stort ansvar "i sin uppgift att fostra till

---

<sup>169</sup> *Jämlikhet - demokrati - decentraliserad makt*, Johansson, Olof i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:150. Jfr. s.33, Kds synpunkter på kommunmedborgarnas 'spontana engagemang' och dess relation till den organiserade kommunala verksamheten.

<sup>170</sup> Min kurs., *Jämlikhet - demokrati - decentraliserad makt*, Johansson, Olof i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:149.

<sup>171</sup> *Ibid*, s. 149.

<sup>172</sup> *Centerpartiets Partiprogram* 1959:11.

<sup>173</sup> *Centerpartiets Partiprogram* 1970:19.

<sup>174</sup> *Ibid*, s. 26.

medinflytande och ansvar".<sup>175</sup>

Som jag visar i kommande avsnitt talar socialdemokraterna, och även folkpartiet, om att det existerar vissa begränsningar avseende möjligheten att låta kommunmedborgarna delta i samhällsplaneringsprocessen. Centerpartiet, däremot, förespråkar, i både 1970 års *Partiprogram* och i *Samarbete och skiljelinjer*, reservationslöst medborgarinflytande i samhällsplanering. Medborgarna och de förtroendevalda måste ges möjligheter till insyn och inflytande under tidiga skeden i planeringsprocessen. För att förtroendevaldas beslutsfattande inte skall reduceras till en formalitet och för att debatten i planfrågor skall bli meningsfull kräver partiet dessutom att *alternativa förslag* utarbetas och presenteras.<sup>176</sup>

### *Kommuners förvaltning*

En av kommunens förvaltande uppgifter består i att samhällsplanera. Som det beskrivs i 1959 och 1970 års *Partiprogram* och i *Samarbete och skiljelinjer*, menar centerpartiet att materiellt framåtskridande å ena sidan nödvändiggör rationell samhällsplanering i stor skala. Å andra sidan menar partiet att det finns en risk att individer blir redskap för experter, storskalighet, maktkoncentration och samhällsplanerare. Samhället får inte stå passivt inför detta framtidsscenario, framhåller centerpartiet. Riskerna kan enligt centerpartiet motverkas på två sätt. För det första genom att samhället främjar hög allmänbildning för att minska avståndet mellan experter och lekmän, och mellan ledare och allmänhet. För det andra genom att stärka kommunal självstyrelse.<sup>177</sup>

Rationell planeringsverksamhet är oundgänglig i moderna samhällen, heter det i 1970 års *Partiprogram*. Emellertid har planeringen "inneboende egenskaper till maktkoncentration, byråkrati och teknokrati som

---

<sup>175</sup> Ibid, s. 60.

<sup>176</sup> Centerpartiets *Partiprogram* 1970:30ff; *Demokrati och decentralisering*, Antonsson, Johannes i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:47.

<sup>177</sup> Centerpartiets *Partiprogram* 1959:4f; Centerpartiets *Partiprogram* 1970:7; *Demokrati och decentralisering*, Antonsson, Johannes i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:42; *Jämlikhet - demokrati - decentraliserad makt*, Johansson, Olof i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:147.

måste motverkas så att medborgaraktivitet och lekmannainflytande kommer till sin rätt".<sup>178</sup> Att skapa ett samhälle präglat av jämlikhet, trygghet och samförstånd kräver, som det uttrycks i 1970 års *Partiprogram*, att all teknik och verksamhet i samhälle och näringsliv "underordnas kravet på en livsmiljö, anpassad efter människans förutsättningar och behov".<sup>179</sup> Men mer samhällsplanering får inte bara konsekvenser för medborgarna ur demokratisk synvinkel. Även ur rättssäkerhetssynpunkt ökar, som saken formuleras i *Partiprogrammet* från 1959, behovet av skydd för medborgarna mot fel och misstag från förvaltningens sida i takt med att samhällsplaneringen blir mer omfattande.<sup>180</sup>

Det finns en gemensam nämnare för högerpartiet och centerpartiet i deras synsätt på samhällsplanering. Båda partierna anser att planeringen har inneboende teknokratiska, i förhållande till demokrati kontraproduktiva, egenskaper och att dessa planeringens 'avigsidor' bäst möts genom att ge kommunerna större och självständigare ansvar för verksamheten.

I *Kommunal ekonomi* från 1972 framhåller centerpartiet att ett viktigt steg mot demokratiskt acceptabel samhällsplaneringsverksamhet är att överföra ansvaret för regional planering från staten (länsstyrelserna) till landstingen.<sup>181</sup>

Men centerpartiet resonerar inte bara om planeringsverksamhetens demokratiska och rättssäkerhetsmässiga aspekter, utan även, liksom högerpartiet, om planeringens principiella utgångspunkter och tekniska utförande. Samhällsplaneringen bör inte, enligt 1970 års *Partiprogram*, vara ensidigt inriktad på kortsiktiga lönsamhetsberäkningar eller ensidiga materiella utgångspunkter. Man måste alltid ta hänsyn till miljöfaktorer, till naturresursernas begränsade förekomst och till människors behov av trygghet.<sup>182</sup> När det gäller planeringens principiella utgångspunkter fastslår centerpartiet i *Samarbete och skiljelinjer* att det är felaktigt att "låta framskrivning av utvecklingstrender upphöjas till samhällsplane-

---

<sup>178</sup> *Centerpartiets Partiprogram* 1970:7.

<sup>179</sup> *Ibid*, s. 5.

<sup>180</sup> *Ibid*, s. 23.

<sup>181</sup> *Kommunal ekonomi* 1972:29.

<sup>182</sup> *Centerpartiets Partiprogram* 1970:30.

ring".<sup>183</sup> Avfolkning av glesbygder och förtätningar av storstadsområden är enligt partiet inte en "naturlagsmässig" nödvändig utvecklingslinje.<sup>184</sup> I 1959 års *Partiprogram* framhålls därvidlag att förbättrade kommunikationsmöjligheter möjliggör pendling mellan arbete och bostad, vilket talar för att ytterligare storstadsförtätningar kan undvikas.<sup>185</sup>

Vad beträffar socialpolitik och socialvård menar centerpartiet, enligt 1970 års *Partiprogram*, att samhället skall svara för människors *grundtrygghet*. Om enskilda anser sig behöva mer omfattande skydd bör de själva svara för kostnaderna. Socialpolitiken måste formos som ett instrument för jämlikhetspolitik. I situationer där "individer själva inte klarar en från jämlikhetspolitiska synpunkter tillfredsställande försörjningsnivå" skall ett grundskydd, som behandlar alla lika, träda in.<sup>186</sup>

I *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram* fastslår centerpartiet att kommuners socialvårdande åtgärder i princip bör ansluta till grundtrygghetens allmängiltiga normer och skall i faktisk verksamhet främst vara av förebyggande karaktär. De kommunala insatserna bör syfta till att "bereda bygdens folk en god social standard men måste också vara så utformade att de icke *avtrubbar den enskildes ansvarskänsla*".<sup>187</sup> Principen om grundtrygghet i välfärdssystemet motiverar centerpartiet inte enbart utifrån idéer om individers ansvar. Partiet menar också, som det formuleras i 1959 års *Partiprogram*, att det endast är via individuell utformning som trygghetsgaranti kan "förenas med den enskildes behov av *frihet / ...[och].../ rätt att disponera sina inkomster*".<sup>188</sup>

På det bostadspolitiska området anser centerpartiet, enligt 1970 års *Partiprogram*, att kommuner bör bereda bostadskonsumenter tillfälle att

---

<sup>183</sup> *Regional- och lokaliseringpolitiken*, Fälldin, Torbjörn i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:39.

<sup>184</sup> *Ibid*, s. 39.

<sup>185</sup> *Centerpartiets Partiprogram* 1959:15.

<sup>186</sup> *Centerpartiets Partiprogram* 1970:81.

<sup>187</sup> *Min kurs., Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram för centerpartiet inom kommunerna* 1958:8f.

<sup>188</sup> *Min kurs., Centerpartiets Partiprogram* 1959:6, 12.

aktivt delta i boendegradens utformning. Därutöver bör bebyggelsen ges en sådan utformning och variation att "goda mänskliga relationer och kontakter mellan individer främjas".<sup>189</sup>

I 1970 års *Partiprogram* och i *Samarbete och skiljelinjer* fokuserar centerpartiet betydelsen av att kommuner bedriver aktiv konsumentpolitik för att främja konsumenters valmöjligheter och fria konsumtionsval.<sup>190</sup> Emellertid förespråkar centerpartiet *inte* "fria konsumtionsval och goda valmöjligheter" när det gäller övriga kommunala tjänster och service. Dessa är, som det formuleras i 1970 års *Partiprogram*, "endast i begränsad utsträckning bestämda av ett fritt konsumtionsval /.../ Konsumtionsbehovet på sådana områden måste istället avgöras genom politiska beslut".<sup>191</sup> Men partiet betonar att det är av största vikt att via konsumentupplysning informera medborgarna om kommuners servicebud.<sup>192</sup>

Genom att kategoriskt avvisa tanken på valfrihet i kommunala tjänster tar centerpartiet inte ens avstånd från 'valfrihetstanken' som sådan. De uppfattar överhuvud inte att det är relevant att resonera om offentlig servicekonsumtion i termer av valfrihet (Jfr. 1980 och 1990-talets allmänna samhällsdebatt om valfrihet).

I likhet med högerpartiet resonerar även centerpartiet om att kommunala förvaltningars storlek och funktionssätt ständigt bör övervägas. Enligt 1959 års *Partiprogram* bör "varje möjlighet att förenkla, rationalisera eller begränsa förvaltningsapparaten måste tillvaratagas /.../ varje utvidgning av förvaltningsapparaten måste ingående kunna motiveras".<sup>193</sup> Emellertid talar centerpartiet i 1970 års partiprogram om att kommunal förvaltning bara bör *begränsas*, fast alla möjligheter till "rationali-

---

<sup>189</sup> Centerpartiets *Partiprogram* 1970:79.

<sup>190</sup> Centerpartiets *Partiprogram* 1970:46f; *Samhället och näringslivet*, Eliasson, Hans i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:72; *Återblick och framtidsmål*, Hedlund, Gunnar i *Samarbete och skiljelinjer* 1970:26.

<sup>191</sup> Centerpartiets *Partiprogram* 1970:46f.

<sup>192</sup> *Ibid*, s. 46f.

<sup>193</sup> Centerpartiets *Partiprogram* 1959:20f.



sering och effektivisering" skall tillvaratas.<sup>194</sup>

I avsnittet om högerpartiet visar jag hur högern förespråkar kontinuerlig sparsamhet i kommunal verksamhet. I 1959 års *Partiprogram* resonerar även centerpartiet i termer av sparsamhet avseende kommunal förvaltning. Man menar att det för "en *sund* skattepolitik krävs *största möjliga sparsamhet* med allmänna medel av såväl staten som kommunerna".<sup>195</sup>

Utöver allmänt hållna resonemang om sparsamhet i den kommunala verksamheten beskriver centerpartiet även, vilket de är ensamma om, hur sparsamheten skall omsättas i kommunal praktik. I *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram* och i *Vår kommunalpolitik* beskriver centerpartiet den etablerade kommunalekonomiska metoden där fullmäktige fattar anslagsbeslut som rör olika förvaltningsorgan. En sådan metod stimulerar inte till sparsamhet, menar partiet. Kommuner bör istället upprätta fullständiga investeringsprogram tillkomna genom konsekventa angelägenhetsprövningar där olika förvaltningsorgans önskemål vägs mot varandra.<sup>196</sup>

Vitsen med att lägga fast kommunala investeringsprogram är, som det formuleras i *Vår kommunalpolitik*, att det tvingar fram ständiga *angelägenhetsprövningar* av olika kommunala objekt. Angelägenhetsprövningar resulterar sannolikt i "en 'hälsosam' gallring av de i planen upptagna investeringarna och en prutning på kostnaderna".<sup>197</sup> Oavsett om gallring och prutning kommer till stånd menar centerpartiet att långsiktplanering fungerar som ett instrument med vilket kommunalpolitiker får bättre möjligheter att "*väga önskemålen om en viss kommunal standard mot önskemålet om en rimlig skattesats*".<sup>198</sup> På så vis uppnår man bättre överensstämmelse på sikt mellan utgiftsbeslut och beslut om

---

<sup>194</sup> Centerpartiets *Partiprogram* 1970:35.

<sup>195</sup> Min kurs., *Centerpartiets Partiprogram 1959*, i Wieslander 1968:86.

<sup>196</sup> *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram för centerpartiet inom kommunerna* 1958:5; *Ekonomisk planering i kommunerna*, Dahlberg, Helge i *Vår kommunalpolitik* 1960:52ff.

<sup>197</sup> Min kurs., *Ekonomisk planering i kommunerna*, Dahlberg, Helge i *Vår kommunalpolitik* 1960:52ff.

<sup>198</sup> *Ibid*, s. 52ff.

anskaffande av inkomster för täckande av utgifterna, som centerpartiet uttrycker saken. Om man däremot inte förfar på detta sätt kommer höjningen av skatterna som "ett brev på posten".<sup>199</sup> Den "kloka sparsamheten" med allmänna medel är, enligt *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram*, en av förutsättningarna för en aktiv kommunalpolitik.<sup>200</sup>

Men ansvaret för kommunal kostnadsstegring vilar inte bara på kommunerna. Även rikspolitiker och statliga myndigheter har ett stort delansvar för kommunal kostnadsutveckling, heter det i *Kommunal ekonomi*. Kommuners kostnader skjuter ofta i höjden till följd av statliga myndigheters anvisningar och författningar. Eftersom sådana förhållningsregler utarbetas utan att vederbörlig hänsyn tas till ekonomiska konsekvenser för enskilda kommuner så har även myndigheter ett stort medansvar för kostnadsutvecklingen.<sup>201</sup>

I *Kommunal ekonomi* från 1972 fastslår centerpartiet också att statsbidragen bör utformas som grundbidrag med skatteutjämningsseffekt eftersom kommuner därigenom stimuleras att spara. I ett sådant, på generella bidrag, utformat statsbidragssystem där kommuner själva tvingas anta fördelnings- och prioriteringsbeslut kommer kommunerna att stimuleras till att "hushålla" med befintliga resurser. Dessutom ligger ett system med generella statsbidrag väl i linje med partiets krav på decentralisering av (den faktiskt finansiella) beslutanderätt och stärkt kommunalt självbestämmande.<sup>202</sup>

Som jag åskådliggör i föregående avsnitt ägnar högerpartiet stort utrymme åt att resonera om näringslivets roll i kommunerna. Centerpartiet betonar även, i 1959 års *Partiprogram*, betydelsen av kommuners samarbete med näringslivet.<sup>203</sup> I *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram* talar partiet om att ett viktigt led i samarbetet

---

<sup>199</sup> Ibid, s. 52ff.

<sup>200</sup> *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram för centerpartiet inom kommunerna* 1958:5.

<sup>201</sup> *Kommunal ekonomi* 1972:6.

<sup>202</sup> Ibid, s. 23.

<sup>203</sup> *Centerpartiets Partiprogram* 1970:11.

består i att kommuner genom aktiv markpolitik bistår företag med industrimark och tomtmark. Kommuner bör även sträva efter "intimt samarbete med länens företagarföreningar" och större kommunala arbeten bör generellt sett lämnas ut på entreprenad.<sup>204</sup>

När kommuner bedriver bostadspolitik bör de, som centerpartiet -formulerar saken i *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram*, sträva efter att erbjuda alla i bygden så god standard som möjligt. På motsvarande sätt som högerpartiet förordar centerpartiet prioritering av egnahems- eller småbebyggelse med äganderätt. Vid behov av flerfamiljshus bör kommunerna medverka till uppförande och förvaltning exv. genom kommunala bostadsstiftelser. Emellertid bör störande höghusbebyggelse undvikas och bebyggelsen i övrigt "bör anpassas till bygdens natur och traditioner".<sup>205</sup>

I *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram*, i *Kommunal ekonomi* och i *Centerns riksplan* talar partiet, i likhet med högerpartiet, om betydelsen av småskaliga bygdeskolor. Endast därigenom skapar man förutsättningar för intimare miljö och kortare avstånd mellan hemmen och skolorna. Utöver miljö- och utbildningsanknutna argument för småskaliga skolenheter talar även, enligt centerpartiet, kommunalekonomiska aspekter för att denna form för skolans organisering bör prioriteras.<sup>206</sup>

### *Centerpartiets kommunideologi 1962-1974*

Centerpartiet företräder ett kommunideologiskt ideal och politiskt alternativ där småkommuner, bibehållen glesbygd och småskalighet anses kunna förenas med krav på servicestandard och modernisering. Aktiv lokaliseringspolitik är för centerpartiet ett medel att utveckla samhället i viss riktning; samhällsutveckling med att bibehålla småskalighet och

---

<sup>204</sup> *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram för centerpartiet inom kommunerna* 1958:5f.

<sup>205</sup> *Ibid*, s. 10.

<sup>206</sup> *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram för centerpartiet inom kommunerna* 1958:7; *Kommunal ekonomi* 1972:16; *Centerns riksplan* 1972:21.

landsbygd i en i övrigt modern kontext. Konkret kan kommuner förbli små om kostsamma och skalberoende verksamheter förläggs till regional nivå.

Centerpartiet betonar *den aktiva kommunalpolitiken*. Därvidlag är det inte en till omfattningen och samhällelig räckvidd begränsad kommun som centerpartiet förespråkar. Tvärtom frammanas bilden av en aktiv och expansiv kommunalpolitik (till skillnad från högerpartiets passivt mimimalistiska kommuner).

Liksom alla borgerliga partier framhåller centerpartiet värdet av *kommunal handlingsfrihet* gentemot staten. Strävan mot statsbundenheten förenar de borgerliga partierna. Som vi såg ovan i avsnittet om kommuners styrelse är *den aktiva medborgaren* som deltar i kommunal verksamhet ett framträdande drag i centerpartiets kommunideologi. Centerpartiet framhåller att medborgarens aktiva deltagande i kommuners styrelse är både demokratiskt nödvändigt och gynnsamt för kommunal effektivitet eftersom enskilda kommunmedborgare har unik lokalkännedom.

Småskalighetsidéen präglar centerpartiet. Om småkommuner inte fungerar ur resurssynpunkt och inte heller lever upp till det moderna samhällets krav måste större enheter inrättas. Därvidlag skulle man kunna förvänta sig att partiet ger upp idéen om småskalighet. Så är emellertid inte fallet. Centerpartiet kompenserar förlusten av större kommuner genom att inrätta sublokala organ, genom att hävda bygdegemenskap inom den kommunala verksamhetens ramar och genom att låta landstingen få ansvar för vissa samhällsuppgifter vilket möjliggör att primärkommuner förblir och/eller kan göras till i första hand lokal (social och politisk) gemenskap. Med inriktningen mot gemenskap och spontan medborgaraktivitet i det småskaliga samhället kan vi se vissa likheter mellan kds och centerpartiets synsätt på kommuner.

När det gäller kommuners förvaltning kännetecknas centerpartiets synsätt av *sparsamhet*. Den allmänna viljeinriktningen mot sparsamhet delar centerpartiet med övriga partier. Men partiet är ensamt om att presentera konkreta förslag om hur sparsamheten skall genomföras.

## Folkpartiet - från servicedemokrati till närdemokrati<sup>207</sup>

När kommunblocksreformen antas står folkpartiet tillsammans med socialdemokraterna och vänstern bakom beslutet. Folkpartiet accepterar i större utsträckning än övriga borgerliga partier principerna bakom blockreformen. Samtidigt är kravet på kommunerna att frivilligt ingå i kommunblock lika oavvisligt för folkpartiet som för övriga borgerliga partier. Under det sena 60-talet börjar folkpartiet torgföra idéer om kommunal närdemokrati. Kommuner med god ekonomisk bärkraft, självständiga gentemot staten, med en styrelse präglad av närdemokratisk medborgaraktivitet är hörnstenar i folkpartiets kommunideologi.

### *Kommuners grundkaraktär*

#### *Ändamål*

Kommunal självstyrelse beskrivs i 1962 års *Partiprogram* som en oundgänglig beståndsdel av svensk demokrati. Men självstyrelsen måste fördjupas.<sup>208</sup> Under den dryga första halvan av 60-talet är folkpartiet inne på samma idéer som socialdemokraterna vad avser 'fördjupning' av självstyrelsen: kommuner måste först och främst klara av att förse medborgarna med service. I *Inför kommunalvalet* 1962 framhåller partiet att samhället bör skapa "*arbetsdugliga kommunala enheter som kan tillförsäkra den enskilde god standard och effektivitet i den kommunala verksamheten*".<sup>209</sup>

En samhällsutveckling med ökad urbanisering, strukturrationalisering, "glesbygdefiering" m.m. innebär, som det uttrycks i *Inför kommunalvalet*, svårigheter för många kommuner att planera ekonomiskt för framtiden. Befolkningsunderlaget är i många fall alltför begränsat för att

---

<sup>207</sup> Avsnittet om Folkpartiets kommunideologi baseras på följande programskrifter: Folkpartiets kommunalprogram från 1962 *Inför kommunalvalet*; *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program* från 1970; *Program för landsting* från 1973; Folkpartiets *Partiprogram* från 1962 och 1972; *Demokrati och medinflytande* från 1969; *Kommunal närdemokrati. Fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* från 1973. För en översiktlig och jämförande kategorisering av samtliga partiernas programskrifter se Appendix.

<sup>208</sup> *Folkpartiets Partiprogram 1962*, i Wieslander 1968:94f, 109f.

<sup>209</sup> Min kurs., *Inför kommunalvalet* 1962:14.

medge effektiv kommunal förvaltning. Många kommuner försöker lösa sina tillkortakommanden genom vidgat regionalt samarbete i kommunalförbund. Emellertid innebär sådant samarbete att "kommunerna undandrar sig en viktig del av det *kommunala självbestämmandet*, nämligen den som består av statregleringen".<sup>210</sup>

I *Inför kommunalvalet* från 1962 framhåller folkpartiet att kommunsammanslagningar är alternativet till kommunalförbund när det gäller att komma tillrätta med kommuners kostnadsstegringar och finansiellt beroende av staten. Samtidigt finns det nackdelar med sammanslagningar eftersom de innebär "djupgående ingrepp i *den kommunala gemenskapen*",<sup>211</sup> ingrepp som leder till både förvaltningstekniska och personliga problem. Det är därför av yttersta vikt att där indelningsändringar sker, att dessa genomförs med största möjliga varsamhet så att "*en stark lojalitet* bland kommuninvånarna" kan bevaras.<sup>212</sup>

En annan nackdel med kommunsammanslagningar menar partiet är att antalet förtroendevalda blir färre. En sådan förändring är i och för sig önskad, heter det i *Inför kommunalvalet*. Samtidigt vore det ett uttryck för en "konservativ uppfattning" att ta fasta på denna förändring i en argumentation mot ny kommunindelning. Istället menar folkpartiet att den primära utgångspunkten för kommunindelning måste vara att "*invånarnas krav på service* i största möjliga utsträckning tillgodoses".<sup>213</sup>

I *Inför kommunalvalet* fastslår folkpartiet att kommunernas rätt till självbestämmande måste bibehållas och stärkas genom att kommunalförvaltningen anpassas till "*de krav det moderna samhällslivet ställer*".<sup>214</sup> Större enheter på flertalet av de kommunala förvaltningsområdena bildar underlag för fördjupad demokrati både ekonomiskt och personellt. Om kommuners ekonomiska bärkraft förbättras kan man utvidga kommu-

---

<sup>210</sup> Min kurs., Ibid, s. 14.

<sup>211</sup> Min kurs., Ibid, s. 15ff.

<sup>212</sup> Min kurs., Ibid, s. 15ff.

<sup>213</sup> Min kurs., Ibid, s. 15ff.

<sup>214</sup> Min kurs., Ibid, s. 15ff.

ners befogenheter och minska den statliga kontrollen.<sup>215</sup>

Mot slutet av 60-talet förändras folkpartiets resonemang om den kommunala självstyrelsens förutsättningar och lämpliga utformning. Talet om nödvändigheten av stora, effektiva och funktionsdugliga kommunala enheter tonas ned. I *Demokrati och medinflytande* från 1969 betonas istället att kommuner i så stor utsträckning som möjligt befordrar *medborgarinflytande*.<sup>216</sup> I och med denna förändring, att man framhåller medborgarnas delaktighet i och inflytande över kommunernas styrelse framför kommuners serviceförmåga, så närmar sig folkpartiet de tre övriga borgerliga partiernas synsätt på medborgarna och kommuners styrelse.

Folkpartiet beskriver sina centrala riktlinjer för upprättande av kommunala handlingsprogram på liknande sätt som övriga partier. Visserligen talar man, i *Inför kommunalvalet*, om att centralt angivna riktlinjer kan ge uppslag vid upprättande av lokala kommunala handlingsprogram men de kan inte ersätta konkreta förslag, som "direkt anknyter till lokala förhållanden".<sup>217</sup> Varje kommun bör, som det formuleras i *Kommunal närdemokrati*, själv utifrån sin *egenart* avgöra hur den kommunala demokratin skall förbättras.<sup>218</sup>

På sätt och vis kan man säga att när folkpartiet framhåller kommuners *egenart och självbestämmande* får partiet svårigheter att formulera en generell kommunideologi, eftersom kommunal handlingsfrihet och egenart i en mening står i motsats till nationell generalitet.<sup>219</sup> Samtidigt innebär förhållningssättet i sig ett kommunideologiskt ställningstagande: kommuner *är* olika, invånarna *gör* olika prioriteringar, kommunalpolitik är *inte* detsamma som rikspolitik. Därför bör kommunal självstyrelse utformas med kommunalt självbestämmande och distinkta gränser

---

<sup>215</sup> Ibid, s. 15ff.

<sup>216</sup> *Demokrati och medinflytande* 1969:30.

<sup>217</sup> *Inför kommunalvalet* 1962:10f.

<sup>218</sup> *Kommunal närdemokrati - fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* 1973:11.

<sup>219</sup> Slutsatsen om kommunideologins generalitet gäller för övrigt samtliga partier som ju betonar att centrala (nationella) riktlinjer bara kan vara allmänna till sin karaktär.

mellan kompetensnivåerna.

På motsvarande sätt som folkpartiet talar om att de egna riktlinjerna måste anpassas till varje kommuns egenart beskriver man de lokala kommunala handlingsprogrammets ställning *inom* kommunerna. Eftersom kommundelar kan vara högst olika och därigenom också ha sina speciella problem måste, som det uttrycks i *Inför kommunalvalet*, handlingsprogrammen präglas av inomkommunal variation. Det som slutligen avgör värdet av lokala kommunala handlingsprogram är att "läsaren finner förslag till lösning av problem som möter honom till vardags".<sup>220</sup> Med andra ord, folkpartiet talar inte bara om att kommuner sinsemellan är olika eller heterogena, utan också om att kommuner inom sig är av sådan beskaffenhet.

Till skillnad från högerpartiet och centerpartiet diskuterar folkpartiet inte den eventuella värdekollisionen mellan enskilt ägande och kommuners anspråk på resurser. I *Inför kommunalvalet* resonerar partiet istället kring två andra argument mot att tillämpa expropriation. För det första är expropriation tidsödande. För det andra är expropriation förbundet med höga förrättningskostnader.<sup>221</sup>

### *Kompetens*

Liksom övriga partier resonerar folkpartiet kring fördelning av samhällelig kompetens på statlig, regional och lokal nivå. I *Inför Kommunalvalet* tar partiet klar ställning mot att låta landstingen ta över vissa primärkommunala uppgifter. För det första ökar en sådan överföring de administrativa kostnaderna. För det andra, om överföringen sker på skolans område för att genomföra nya gymnasieskolan, kommer kommunerna att förlora en viktig "miljöskapande faktor" i planeringen. Kompetensöverföring försvagar också den kommunala demokratin, heter det i *Inför Kommunalvalet*. Eftersom landstingen dels är större geografiska områden, dels sammanträder betydligt mer sällan än kommunfullmäktige skulle medborgarna få svårare att sätta sig in i frågorna. Om man vill stärka primärkommunal självständighet är det enligt folkpartiet - kontraproduktivt att överföra samhällsuppgifter till länsnivå. Partiet

---

<sup>220</sup> *Inför kommunalvalet* 1962:10ff.

<sup>221</sup> *Ibid*, s. 32.



menar att kompetensöverföring av ett sådant slag skulle leda till ökad centraldirigering utan att större effektivitet uppnås. "Däremot bör givetvis en decentralisering från staten även till landstingen på alla sätt befrämjas". Partiet föreslår därvidlag att landstingen ges ansvaret för regional samhällsplanering.<sup>222</sup>

Folkpartiets kritiska hållning till utvidgad landstingskommunal kompetens avklingar mot slutet av 60-talet. I *Kommunal närdemokrati* från 1973 beskrivs landstingen som "naturliga instrument för den regionala demokratin". Partiet uppfattar förändringen av landstingen till verkliga länskommuner med "samhällsuppgifter över ett brett fält" som ett steg mot förverkligad närdemokrati.<sup>223</sup> Huvudregeln bör vara, som folkpartiet formulerar saken i *Kommunal närdemokrati*, att landstingen handhar samhällsuppgifter där genomförande kräver större befolkningsunderlag än vad primärkommunerna tillhandahåller. Landstingen bör verka inom väl avvägda länsgränser samt inom de ramar som riksstyret drar upp.<sup>224</sup> I *Demokrati och medinflytande* beskriver folkpartiet utvidgning av landstingskommuners verksamhetsfält, genom att landstingen tar över statliga uppgifter, som ett steg mot att förverkliga närdemokrati. Samtidigt, i samma program, beskriver partiet överföringen av uppgifter från primärkommuner till landsting som hot mot närdemokratin.<sup>225</sup>

Det är inte bara folkpartiets synsätt på landstingen som förändras under det sena 60-talet. Partiets synsätt präglas också av kluvenhet. Samtidigt som man vill utvidga landstingens kompetens, med hänvisning till att landstingen är "naturliga instrument för regional demokrati", accepterar man inte en sådan kompetensutvidgning om den inkräktar på "genuint" primärkommunala uppgifter. Till skillnad från centerpartiet, som betonar landstingens och kommunernas förenade strävan att överta uppgifter från centralmakten, ser alltså folkpartiet en potentiell konflikt mellan landsting och primärkommuner.

---

<sup>222</sup> Ibid, s. 14, 17ff.

<sup>223</sup> *Kommunal närdemokrati - fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* 1973:30.

<sup>224</sup> *Kommunal närdemokrati - fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* 1973:30.

<sup>225</sup> *Demokrati och medinflytande* 1969:31.

Som jag visar ovan förordar folkpartiet under större delen av 60-talet att kriterierna *arbetsduglighet och effektivitet* skall bestämma den kommunala självstyrelsens utformning och ligga till grund för kompetensfördelning mellan stat, kommun och landsting.<sup>226</sup> Mot slutet av 60-talet talar partiet emellertid om att samhällsuppgifter skall fördelas utifrån sin karaktär av "egentliga statliga eller kommunala angelägenheter". Därigenom närmar sig partiet övriga borgerliga partier i synen på kommuners plats i samhällssystemet enligt vilket man tror sig kunna fastställa vilka uppgifter som principiellt sett är genuint kommunala respektive statliga.

I *Kommunal när demokrati* från 1973 resonerar folkpartiet utförligt om det *närhets- eller berördhetskriterie* att använda när statligt skall avgränsas från kommunalt<sup>227</sup> (folkpartiet använder *närhets- eller berördhetskriteriet* som argument både för utformning av kommuners styrelse och i synen på kommuners grundkaraktär). Som det formuleras i *Kommunal när demokrati* skall människorna inom "en begränsad geografisk enhet" själva avgöra sina lokala angelägenheter. Normal demokrati "förutsätter att kommunerna tilldelats rätten att själva besluta i en rad frågor som människorna upplever som angelägna". Principen för kompetensfördelning bör vara att "beslutens räckvidd avgör på vilken nivå de skall fattas". Inom den kommunala kompetensens ramar bör kommunerna lösa sina frågor såsom de finner bäst.<sup>228</sup>

I inledningen till *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program* från 1970 framhålls att samhällsutvecklingen präglas av en motsättning mellan två huvudtendenser. Den ena avser stegrade krav på större effektivitet och långsiktig planering avseende ekonomi, administration och organisation. Den andra avser medborgarnas krav på större inflytande över politiska beslut och andra beslut. För att möta denna motsättning krävs "verklig decentralisering, inom av statsmakterna uppdragna ramar, av avgöranden som berör människorna i deras dagliga liv

---

<sup>226</sup> Min kurs., *Folkpartiets Partiprogram* 1962, i Wieslander 1968:109f.

<sup>227</sup> *Kommunal när demokrati - fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* 1973:9; Se också *Folkpartiets Partiprogram* 1972:18.

<sup>228</sup> Min kurs., *Kommunal när demokrati - fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* 1973:9.

/.../ [där] /.../ individens meddelaktighet och ansvar för hela samhällets utveckling leder till de bästa resultaten".<sup>229</sup> Primärkommuners kompetens omfattar bland annat ekonomisk självständighet. För att kommunal självständighet inte skall "reduceras till en chimär" måste kostnadernas fördelning mellan stat och kommun alltid ses över, heter det i *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program*.<sup>230</sup> På områden där kommuner bär ekonomiskt huvudansvar bör inte statlig detaljreglering förekomma. Istället bör, enligt folkpartiet, kommuners rätt att själv besluta i en rad för medborgarna angelägna frågor stärkas. Därför måste kompetensfördelningen mellan stat, landsting och kommuner kontinuerligt ses över.<sup>231</sup> När kostnadsfördelningen skall fastställas bör man, som partiet formulerar saken i *Demokrati och medinflytande*, överväga vilka samhällsuppgifter som är "egentliga kommunala angelägenheter" och vilka som är statliga dito. Endast genom att fastställa huvudmannaskap kan kostnadsansvar fördelas rättvist mellan samhällets kompetensnivåer.<sup>232</sup>

#### *Statsbundenhet*

Metoden att styra kommunal verksamhet i en viss, av statsmakterna önskad, riktning bör tillämpas "ganska restriktivt", som det uttrycks i *Demokrati och medinflytande*. Kommunmedborgare skall ha reella möjligheter att "angelägenhetsgradera på ett annat sätt än vad man gör i grannkommunen". Därför bör "den kommunala valfriheten" inte begränsas av detaljreglerade statsbidrag.<sup>233</sup>

---

<sup>229</sup> *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program* 1970:5.

<sup>230</sup> *Ibid*, s. 14.

<sup>231</sup> *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program* 1970:7.

<sup>232</sup> *Demokrati och medinflytande* 1969:27.

<sup>233</sup> Ordvalet eller begreppsvalet är intressant: *angelägenhetsgradera* respektive *kommunal valfrihet*. Jörgen Westerståhl resonerar om att partierna på det kommunala planet borde presentera sina förslag till prioriteringar inför kommunalvalet, att detta skulle stärka demokratin därför att medborgarna fick en verklig anledning att välja olika partier. Westerståhl nyttjar själv termerna angelägenhetsgradera och prioritera. Han menar vidare att det på sätt och vis föreligger en från beslutsteoretisk synpunkt nästan idealisk situation i kommunerna: de handhar alla servicetyper, man kan förmoda att medborgarna förstår att alla dessa behövs, varför de olika uppfatt-

Om statsmakterna trots allt vill försäkra sig om att vissa åtgärder vidtas bör de, enligt vad som sägs i *Demokrati och medinflytande*, endera uppdra åt statliga förvaltningsorgan att verkställa eller via specialreglering låta kommunerna omhänderta uppgifterna ifråga. Visserligen ändrar en sådan utformning av den statliga styrningen ramarna för kommunal självstyrelse men "den fräter inte på den kärna som är kvar".<sup>234</sup>

Folkpartiet är kommunideologiskt konsekvent när man förespråkar kommunal handlingsfrihet och talar om att handlingsfrihet skall ges reellt genomslag i form av mellankommunal variation. Samtidigt kan man undra hur liten "kärna" partiet är berett att acceptera. Partiet säger ju faktiskt att försåvitt kommuner får bestämma *helt* över det de får bestämma om, så bibehålls självbestämmanderätten. Antag att en kommun har full handlingsfrihet endast avseende utformning av, låt oss säga, vägbyggen. Antag vidare att en annan kommun har ytterst lite handlingsfrihet men på ett större antal politikområden. Skulle folkpartiet bedöma det som att förstnämnda kommun har en bättre bevarad kommunal självstyrelsekärna?

Med stigande intensitet från 60-talets slut och framåt talar folkpartiet om värdet av kommunalt självbestämmande. Att avskaffa underställningsskyldigheten för vissa kommunala beslut och att överföra beslutanderätten från statliga myndigheter till kommunala organ presenteras i *Kommunal närdemokrati* som konkreta förslag för att minska den statliga styrningen. "Huvudsaken är att uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna är sådan att det finns ett *stort område där kommunerna själva får bestämma* utan direkt statlig inblandning".<sup>235</sup>

När folkpartiet 1969 introducerar idéerna om närdemokrati i *Demokrati och medinflytande* så framhålls, som vi såg ovan, att huvudsaken är att behålla den kommunala självständighetens "kärna". Fyra år senare, i *Kommunal närdemokrati*, framhålls att "huvudsaken" är att tillförsäkra kommunerna "ett stort område" för självbestämmande. Partiet är således

---

ningarna skulle komma att prägla avvägningar områdena emellan - kort sagt en renodlad politisk prioriteringssituation (värdefördelningsituation) (Westerståhl 1972: 294).

<sup>234</sup> Min kurs., *Demokrati och medinflytande* 1969:26.

<sup>235</sup> Min kurs., *Kommunal närdemokrati - fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* 1973:11.

inte längre tillfreds med att en kärna av självständighet är tillförsäkrad utan kärnan måste också vara omfångsrik.

Kommunal expansion och kostnadsstegring beskrivs i *Inför kommunalvalet* som ett hot mot kommunal självständighet. Kostnadsstegringen orsakas av fyra faktorer. Tre är strukturella och en politisk. Till de strukturella räknas befolkningsomflyttningar, förändringar i befolkningens åldersfördelning och standardstegring i kommunal service. Till den politiska faktorn räknas statlig lagstiftning som innefattar ökning av den s.k. reglerade sektorn. Folkpartiet talar om att den reglerade sektorn ständigt utvidgas. Dels åläggs kommuner genom särskilda författningar uppgifter inom nya förvaltningsområden, dels regleras genom lagstiftning existerande verksamhetsgrenar, vilka från början uppkommer som resultat av orsaksbehov. Utökningen av den reglerade sektorn medför sammantaget att kommunala organ mer eller mindre direkt blivit "*lokalorgan åt statsmyndigheterna*".<sup>236</sup>

### *Kommuners styrelse*

I uppsatsens inledning resonerar jag om att det i diskussioner kan förekomma uppfattningar om att kommunal verksamhet är pragmatisk och icke politisk till sin karaktär. Folkpartiets beskrivning, i *Inför kommunalvalet*, av de egna lokala kommunala handlingsprogrammets betydelse påminner om ett sådant synsätt. Partiet talar om att ett lokalt kommunalpolitiskt handlingsprogram inte är "'politiskt' i gängse, partipolitisk mening /.../ de synpunkter man har rörande kommunens bästa torde delas av många utanför det egna partiet och önskvärt är ju att olika grupper kan ansluta sig till punkterna i programmet".<sup>237</sup> Samtidigt talar partiet om att handlingsprogrammen är politiska i den meningen, att de "måste framspringa ur en samhällsåskådning".<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> Min kurs., *Inför kommunalvalet* 1962:20f.

<sup>237</sup> Ibid, s. 10.

<sup>238</sup> *Inför kommunalvalet* 1962:10. Se också *Program för landsting* 1973:1.

### *Politiker - medborgare*

Som jag visar ovan förordar folkpartiet kommunsammanslagningar. Samtidigt betonar man, i 1962 års *Partiprogram*, att större kommunenheter innebär nackdelar för kommunal demokrati. Emellertid kan avstånden mellan väljare och valda minskas om man inrättar kommunaldelsråd. Endast på så vis kan man underlätta medborgarnas möjlighet att "vinna inblick i och påverka det kommunala arbetet".<sup>239</sup>

I arbetsrapporten *Demokrati och medinflytande* från 1969 diskuterar folkpartiet den principiella angelägenheten av *när demokrati*, men även hur denna demokrati i praktiken skall genomföras. Rapportens utgångspunkt är att kommuners representativa demokrati kommit att utvecklas till "distansdemokrati". Allmän samhällsdebatt och olika medborgargrupper spontana aktiviteter indikerar att det existerar "en vidsträckt känsla av *avstånd* mellan dem som bereder och fattar besluten och dem som berörs av besluten". I rapporten framhålls att vi har kommit in i "en ny fas av vår demokrati där medborgarna inte längre är beredda att 'låna ut' sin beslutanderätt på riktigt samma villkor som tidigare", utan kräver både mer information om och ökad delaktighet i beslutsprocessen.<sup>240</sup>

När representativ demokrati, dess former och funktionssätt, åsätts kritik är det inte ovanligt att blicken riktas mot direktdemokratiska styrelseformer. I *Demokrati och medinflytande* betonas att förslag om mer direkt demokrati för det första snarare är utslag av "politisk romantik" än av politisk realism. För det andra väger principiella invändningar mot direktdemokrati ännu tyngre: "Med representativ demokrati tillförsäkras samhället en mekanism för att övervaka och kontrollera maktens utövare".<sup>241</sup> Enligt vad som sägs i *Demokrati och medinflytande* är det endast indirekt demokratiskt beslutsfattande som kan leda till att "kortsiktigt intressespel ersätts av långsiktiga avvägningar som gagnar helheten". Demokratiska egenvärden gynnas av representativ demokrati. Både de *förtroendevaldas ansvarstagande* och *väljarnas ansvarsutkrävande* är sådana värden som folkpartiet framhåller att de främjar en med

---

<sup>239</sup> Folkpartiets *Partiprogram* 1962, i Wieslander 1968:110f.

<sup>240</sup> Min kurs., *Demokrati och medinflytande* 1969:6.

<sup>241</sup> *Ibid*, s. 6.

närdemokratiska principer kompletterad representativ demokrati.<sup>242</sup>

Enligt vad som slås fast i *Kommunal närdemokrati* skall den representativa demokratin framför allt förnyas genom att *medborgardebatten* vidgas: "*Styrelse genom samtycke är inte nog. Vi måste få mer av den styrelse genom diskussion där debatten betraktas som en nödvändig förberedelse för besluten och aldrig som ett hinder*".<sup>243</sup> I *Demokrati och medinflytande* och i *Kommunal närdemokrati* talar folkpartiet om att medborgardebattens ideala demokratiska funktion uppnås, när två förutsättningar är uppfyllda. För det första måste medborgarna välkomnas till beredningsprocessen genom en fullständig redovisning av föreslagna åtgärder. För det andra måste de argument och den information som medborgarna uttalar påverka beslutet. Debatten måste alltså företas före beslut och inte bara under deras väg mot formell stadfästelse.<sup>244</sup>

I *Kommunal närdemokrati* från 1973 betonar folkpartiet att "vissa kritiker gör ett farligt misstag" när de argumenterar *mot* närdemokrati utifrån att närdemokrati skulle hota partiorganisationerna och representativ demokrati.<sup>245</sup> Ursprungligen innehåller demokrati krav på allas medverkan i samhällsarbetet, som det heter i nämnda skrift. Deltagandekravet är centralt i liberal demokratisyn. Om det representativa systemet medför att deltagande i politiskt arbete minskar så måste systemet reformeras. Om inte reformering genomförs finns risken att man förlorar "en av demokratins grundtankar: att besluten skall växa fram genom öppna debatter, '*styrelse genom diskussion*'".<sup>246</sup>

Tillsammans med övriga borgerliga partier företräder folkpartiet ett specifikt synsätt på demokrati när de betonar betydelsen av "allas medverkan i samhällsarbetet", där allas medverkan är mer än bara röstning (mer om detta synsätt på demokrati i *Slutsatser*).

---

<sup>242</sup> Ibid, s. 6ff.

<sup>243</sup> Ibid, s. 12.

<sup>244</sup> *Demokrati och medinflytande* 1969:12; *Kommunal närdemokrati - fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* 1973:7.

<sup>245</sup> *Kommunal närdemokrati - fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* 1973:8

<sup>246</sup> Min kurs., Ibid, s. 8.

Folkpartiet diskuterar idéerna om närdemokrati också i 1972 års nyantagna *Partiprogram*. I programmet betonas att principen om representativ demokrati ligger fast men att den behöver förnyas. Utgångspunkten för förnyelsearbetet bör vara att "beslutens *räckvidd* avgör på vilken nivå de skall fattas".<sup>247</sup>

En konsekvens som följde med större kommuner bestod i att andelen förtroendevalda per invånare minskade drastiskt. I *Demokrati och medinflytande* och i *Kommunal närdemokrati* beskriver folkpartiet denna utveckling som i sig beklaglig eftersom det för demokratins förankring är värdefullt, att "så många som möjligt är med och övar inflytande på de kommunala besluten". Partiet talar emellertid om att en annan aspekt av politikerrollen är nog så angelägen att uppmärksamma, nämligen politikernas ställning i relation till tjänstemännen. I takt med att förtroendeuppdrag blir mer tidskrävande och därmed allt mer svår-förenliga med "civila" arbetsinsatser riskerar, enligt folkpartiet, allt fler uppgifter delegeras till tjänstemän och/eller koncentreras till ett fåtal politiker. En sådan utveckling mot politiskt pampvälde och utpräglat tjänstemannavälde är oacceptabel, heter det i *Demokrati och medinflytande* och i *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program*. Enligt folkpartiet är det därför en angelägen samhällsuppgift att skapa goda ekonomiska och tekniska förutsättningar för politiker.<sup>248</sup>

Som jag skall visa nedan beskriver socialdemokraterna på liknande sätt politikerrollens förutsättningar för kommunal demokrati samtidigt som de lämnar medborgarrollen därhän. Folkpartiet, liksom övriga borgerliga partier, ägnar också stort utrymme åt att diskutera medborgarnas aktiviteter och dess betydelse för kommunal demokrati. I *Inför kommunalvalet* betonar partiet att "ett ökat samarbete med väljarkorporationen är av yttersta värde" eftersom ett sådant samarbete är de förtroendevaldas enda länk till uppdragsgivarna (väljarna) mellan valdagarna.<sup>249</sup> Ett steg på vägen mot förbättrad och ökad kommunikation mellan väljare och valda tas genom att kommunalråden (KDR) inrättas.

---

<sup>247</sup> Folkpartiets *Partiprogram* 1972:18.

<sup>248</sup> *Demokrati och medinflytande* 1969:37f; *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program* 1970:8.

<sup>249</sup> *Inför kommunalvalet* 1962:7.



Visserligen kan inte lokala organ ersätta politiska nämnder eller fullmäktigeförsamlingar, men råden ökar trots allt möjligheterna för de bosatta inom ett område att ta del i kommunala angelägenheter.<sup>250</sup>

Kommundelsråd skall i första hand, som det formuleras i *Kommunal närdemokrati*, fylla en rådgivande funktion men på sikt bör de också anförtros beslutsfunktioner.<sup>251</sup> I *Kommunal närdemokrati* diskuteras också på vilket sätt kommundelsråd skall tillsättas och rådets ställning i förhållande till partipolitiken. Den avgörande frågan är i vilken utsträckning råden skall utses direkt av medborgarna eller indirekt av de folkvalda och man bör överväga om och i vad mån rådets effektivitet gynnas av att dess ledamöter "intar en självständig ställning gentemot de partiorganisationer som verkar inom kommunen".<sup>252</sup>

Det är framför allt under berednings- och utredningsfaser som kommunmedborgare måste ges reell möjlighet att påverka och det är, som det formuleras i *Demokrati och medinflytande*, "inte bara känslan av distans och vanmakt som skall opereras bort. Det är realiteterna som skall förändras".<sup>253</sup> I nämnda program fastslår partiet också att medborgarna måste ges möjlighet att, inom den representativa demokratins ram, själva påverka beslut i exempelvis viktiga planerings- och servicefrågor. Många människors upplevda maktlöshet inför "*det kommunala förvaltningsmaskineriet*" måste ersättas av medborgerlig delaktighet och deltagande.<sup>254</sup>

Som jag visar ovan talar folkpartiet om att ett slags berördhetskriterium skall avgöra utformningen av samhällets kompetensfördelning. Partiet använder medborgarnas delaktighet i kommunal fysisk planering som exempel när man i *Kommunal närdemokrati* resonerar om närhetsprincipens tillämpning i den kommunala praktiken. Därvidlag bör den grundläggande principen vara att de som *berörs* av ett planerings-

---

<sup>250</sup> Ibid, s.15ff.

<sup>251</sup> *Kommunal närdemokrati - fyrtio två sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* 1973:17.

<sup>252</sup> Ibid, s.22.

<sup>253</sup> Min kurs., *Demokrati och medinflytande* 1969:9.

<sup>254</sup> Min kurs., Ibid, s.26.

beslut skall ha möjlighet till insyn i frågan och inflytande på beslutet. "Ju fler som berörs av beslutet desto svårare blir det att åstadkomma närdemokrati och desto angelägnare är det att göra det".<sup>255</sup> För att uppnå medborgardelaktighet bör planeringsprocessen indelas i programskede och förslagsskede, heter det vidare i *Kommunal närdemokrati*. Att ta fram programmen, som behandlar standardnivåer och prioriteringar och som skall ligga till grund för den mer detaljerade planeringen, är "i hög grad en politisk angelägenhet". Eftersom programskedet är det mest renodlat politiska skedet är det där som utvidgning av medborgarnas inflytande och insyn är särskilt påkallad.<sup>256</sup>

Folkpartiets synpunkter på samhällsplanering och medborgarnas delaktighet i densamma ligger nära den idealtypiska bilden av politik som värdefördelning; medborgarna skall dels vara med och påverka standardnivåer, dels vara med och påverka prioriteringarna mellan olika angelägenheter. I *Kommunal närdemokrati* beskrivs "experternas" roll vara att formulera och påvisa konsekvenser av olika handlingsalternativ. De förtroendevalda skall fastställa ramar, diskutera och prioritera. Medborgarna, slutligen, skall under processens gång debattera olika *alternativ*. Därför är det angeläget att framarbete realistiska och ekonomiskt jämförbara alternativ överhuvudtaget.<sup>257</sup> Det finns en påtaglig likhet mellan centerpartiet och folkpartiet i synen på kommunal planerings- och beslutsprocess; båda partierna betonar värdet av att ta fram och inför medborgarna presentera olika beslutsalternativ.

Önskemålet om fler beslutsalternativ återspeglar måhända någonting större - att samhällsutvecklingen inte har en ödesbestämd inriktning utan kan ges olika inriktningar beroende på politiska val.

I *Demokrati och medinflytande* fastslår partiet att kravet på offentlighet, information och öppenhet är speciellt viktigt då det gäller bostads- och samhällsplanering, där förtegenheten ofta är kompakt. Samtidigt menar man, i likhet med socialdemokraterna, att ett visst mått

---

<sup>255</sup> Min kurs., *Kommunal närdemokrati - Fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna 1973:24f.*

<sup>256</sup> Ibid, s. 24f.

<sup>257</sup> Ibid, s. 25.

av slutenhet är nödvändig för att förhindra markspekulation.<sup>258</sup>

Bland folkpartiets konkreta förslag, framförda i 1972 års *Partiprogram*, i *Demokrati och medinflytande* och i *Kommunal närdemokrati*, för att förverkliga närdemokratiska idéer på kommunal nivå märks: tidigt offentliggörande av planer och utredningar framför allt avseende stads- och bostadsplanering, mer information till pressen, offentliga utfrågningar av politiker och tjänstemän, offentliga debatter där förtroendemännen ställer sig till förfogande, vidgad kommunal annonsering, rådgivande kommunala folkomröstningar och enkäter, utvidgat kommunalt remissförfarande, vidgad och decentraliserad nämndverksamhet, kommundelsråd m.m.<sup>259</sup> Samtliga enskilda förslag är, som partiet formulerar saken i *Kommunal närdemokrati*, inriktade mot att "öka kommuninvånarnas *inflytande* över de beslut som fattas i den egna kommunen".<sup>260</sup>

Kommunala folkomröstningar bör kunna komma till stånd dels genom en minoritetspåfordran i kommunfullmäktige, förslagsvis 1/3 av ledamöterna, dels genom folkinitiativ. Vidare bör folkomröstningarna tillämpas på frågor av stor ekonomisk betydelse eller av boendemiljökaraktär. Partiet framhåller att större kommunala investeringsprojekt kan behandlas genom kommunala folkomröstningar (uppförande av kommunalhus, av medborgarhus, av idrottsplats och simanläggning samt stadsplanering och eventuellt kommunsammanläggningar). Samtidigt som partiet talar om behovet av kommunala folkomröstningar betonar man att omröstningarna, av praktiska skäl, bör tillämpas i begränsad utsträckning.<sup>261</sup>

Som jag visar ovan talar folkpartiet om att kommunmedborgare bör ha möjlighet att angelägenhetsgradera eller prioritera kommunala verksamheter. I *Demokrati och medinflytande* föreslår folkpartiet att

---

<sup>258</sup> *Demokrati och medinflytande* 1969:32.

<sup>259</sup> *Folkpartiets Partiprogram* 1972:18f; *Demokrati och medinflytande* 1969:14,32; *Min kurs., Kommunal närdemokrati - Fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* 1973:13.

<sup>260</sup> *Min kurs., Kommunal närdemokrati - Fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* 1973:13.

<sup>261</sup> *Demokrati och medinflytande* 1969:34f; *Folkpartiets Partiprogram* 1972:21; *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program* 1970:8f.

olika former av kommunala enkäter används för detta ändamål. På så vis ges medborgarna möjlighet att angelägenhetsgradera olika investeringsprojekt och/eller uttrycka önskemål om kommunens utveckling och karaktär.<sup>262</sup> Skolan har en viktig roll att fylla i att väcka medborgarnas engagemang. "De som i skolan får vänja sig vid ett *delansvar för det gemensamma arbetet* är bättre rustade att fullgöra det på arbetsplatsen och i samhället".<sup>263</sup>

I *Demokrati och medinflytande* betonas att vägen till att införa kommunal närdemokrati kantas av "institutionella hinder". Försök att vitalisera kommunala demokratin möter "ett besvärande motlut i den gemensamma valdagen /.../ [och] /.../ erfarenheterna kommer att tvinga fram en diskussion om en ordning som *befriar de kommunala frågorna ur rikspolitikens 'babyloniska fångenskap'*".<sup>264</sup> En valordning med gemensam valdag är, som det uttrycks i *Demokrati och medinflytande*, "direkt oförenlig med den grundsyn som utvecklats i vårt avsnitt om den kommunala demokratin" eftersom valordningen i praktiken innebär att kommunala frågor kommer att "dränkas" av rikspolitiska. Man kan omöjligen lägga fram ett program för bättre kommunal demokrati utan att beröra "detta grundläggande hinder för de kommunala frågorna att komma fram i valdebatten".<sup>265</sup>

Att vitalisera kommunal demokrati ställer stora krav på de lokala partiorganisationernas opinionsbildande roll, heter det i *Demokrati och medinflytande* och i *Inför kommunalvalet*. Eftersom de politiska partiernas centrala verksamhet i stor utsträckning är inriktad på riksfrågor måste partiernas lokala företrädare bidra till att ge kommunala frågor utrymme i debatten.<sup>266</sup> Den gemensamma valdagen och rikspolitikens massiva utbud av debatt och propaganda utgör ett direkt hinder för en önskvärd förstärkning av lokal politisk debatt, som folkpartiet formulerar saken. Undersökningar visar entydigt att medborgarnas kunskaper

---

<sup>262</sup> *Demokrati och medinflytande* 1969:35.

<sup>263</sup> Min kurs., Ibid, s. 15f.

<sup>264</sup> Min kurs., Ibid, s. 15.

<sup>265</sup> Min kurs., Ibid, s. 38.

<sup>266</sup> *Demokrati och medinflytande* 1969:38; *Inför kommunalvalet* 1962:9.

om lokala och kommunala frågor minskar i takt med rikspartipolitiseringen. Kunskaper är en förutsättning för att lokala politiska beslut skall kunna påverkas. Därför är gemensam valdag ett hot mot närdemokrati.<sup>267</sup>

Detta synsätt dels på det kommunala valsambandet i synnerhet, dels på rikspolitikens förhållande till kommunalpolitik i allmänhet utgör en skiljelinje mellan de politiska blocken. Medan socialdemokraterna anser att kommunala frågor *måste ses i sitt rikspolitiska sammanhang* anser folkpartiet att frågorna *måste befrias ur rikspolitikens babyloniska fångenskap*. Denna skiljelinje återspeglas såväl i synen på kommuners styrelse som i synen på kommuners grundkaraktär, där olika demokratiuppfattningar respektive olika synsätt på kommuners plats i samhällssystemet (grad av integrationism) står i fokus (mer om skiljelinjen i Slutsatser och i Avslutande diskussion).

I *Demokrati och medinflytande* diskuterar folkpartiet kommunal parlamentarism. Efter en genomgång av olika argument för/mot fastslås att generell övergång till kommunal parlamentarism är oacceptabel. Men tills vidare bör man skapa möjlighet till viss begränsad försöksverksamhet.<sup>268</sup> I 1972 års *Partiprogram* föreslås emellertid att kommunal parlamentarism införs generellt, som en metod för att få klarare linjer i kommunalpolitiken.<sup>269</sup>

Enligt vad som sägs i *Inför kommunalvalet* inbegriper väljarnas deltagande i kommunalval dels att de tar ställning till vilka personer som de anser skall väljas, dels att de tar ställning till önskvärd politisk inriktning. Förtroendevalda skall vara lyhörda för uttryckta eller underförstådda önskemål. Därför är det värdefullt med utvidgad kontakt med väljarna för att "i görligaste mån kunna tillgodose deras intressen och intentioner".<sup>270</sup> Samtidigt fastslår folkpartiet att det är förtroendemännen

---

<sup>267</sup> *Kommunal närdemokrati - Fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna* 1973:10f; *Folkpartiets Partiprogram* 1972:20; *Program för landsting* 1973:1.

<sup>268</sup> *Demokrati och medinflytande* 1969:44.

<sup>269</sup> *Folkpartiets partiprogram* 1972:21.

<sup>270</sup> *Inför kommunalvalet* 1962:6.

som fattar beslut och uppstår ansvar.<sup>271</sup> Liksom övriga partier framhåller folkpartiet, i *Demokrati och medinflytande*, att förtroendevaldas arbetsförhållanden måste förbättras. Förtroendemannarollen är central i representativ demokrati och förutsättningarna som krävs för att de valda skall kunna utföra sitt uppdrag kan inte tas för givna.<sup>272</sup>

I 1972 års *Partiprogram* diskuteras föreningars, byalags och liknande grupperns betydelse för kommunal demokrati. Dessa grupper, som förmedlar information mellan medborgare och folkvalda, bör beredas tillfälle att avge synpunkter inför politiska beslut. Folkrörelser och ideella organisationer kan, som det formuleras i *Partiprogrammet*, vara föregångare i förnyelse av hjälp- och omvårdnadsverksamheter och kompletterar statens och kommunernas verksamheter på dessa områden. Som konkreta åtgärder föreslås dels att ideella rörelser ges ekonomiskt stöd och bereds allmänt goda arbetsförutsättningar. Dels att avdragsrätt införs vid beskattning av gåvor till ideella och humanitära organisationer.<sup>273</sup>

### *Kommuners förvaltning*

#### *Finansiering och fördelning*

Som framgår av avsnittet om högern förespråkar högerpartiet, både allmänt principiellt och konkret kommunalekonomiskt, större andel avgiftsfinansiering av kommuners verksamhet. Högerpartiet menar att avgiftsfinansiering dels ger rättvisare kostnadsfördelning mellan kommuninvånarna, dels bidrar till att öka kommunens intäkter. Folkpartiet är däremot betydligt mindre kategoriskt beträffande finansieringsformer för kommunala tjänster. Enligt vad som sägs i *Inför kommunalvalet* är det omöjligt att "ange en allmänt giltig regel beträffande rätta metoden, vare sig från ideologisk eller rent praktisk utgångspunkt".<sup>274</sup>

Den kommunala expansionens konsekvenser, framför allt det stegrade kommunalskatteuttaget, är ett återkommande diskussionsämne för de borgerliga partierna. För att förankra skattemedlens användning hos

---

<sup>271</sup> Ibid, s. 6f.

<sup>272</sup> *Demokrati och medinflytande* 1969:14.

<sup>273</sup> *Folkpartiets Partiprogram* 1972:21ff.

<sup>274</sup> *Inför kommunalvalet* 1962:23.

väljarna föreslår folkpartiet, i *Demokrati och medinflytande*, att en särskild *kommunal debetsedel* återinförs, där användningen av kommunal-skatten delredovisas.<sup>275</sup>

Idén om att synliggöra kommunala utgifter och inkomster är i praktiken liktydig med en underliggande idé om kommuners legitimitet. Förslaget om kommunal debetsedel är besläktat med högerpartiets idéer om, och argument för, avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. Båda förslagen bär på en underliggande idé om att kommunedborgarnas tilltro till kommunal verksamhet behöver bättras på framför allt genom att klart redovisa medborgarskapets 'fördelar/nackdelar'.

Liksom de andra borgerliga partierna förespråkar folkpartiet sparsamhet i kommunal förvaltning. I *Inför kommunalvalet* talar partiet om att kommunala förvaltningsorgan "på senare år har kommit att röra sig med allt större belopp och en viss avtrubning av känslan för allmänna medels värde har ibland kunnat skönjas".<sup>276</sup> I *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program* föreslår folkpartiet ett sätt på vilket kommunernas enheter kan göras mer kostnadsmedvetna och rationaliseringsbenägna, nämligen genom att införa rambudgetering. Ett sådant system, där varje nämnd tilldelas eget ekonomiskt ansvar, bidrar enligt partiet dessutom till att öka förtroendevaldas inflytande i förvaltningen.<sup>277</sup>

I 1972 års *Partiprogram* framhåller partiet att ideella och frivillighetsbaserade verksamheter är betydelsefulla. Politiska insatser kan inte ersätta denna verksamhet vars grundval är enskilda människors personliga ansvar för sig själva och andra.<sup>278</sup> Konkret föreslår partiet, i *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program*, att t.ex. kommunal fritidsservice kanaliseras genom föreningslivet, men även inom äldreverksamhet menar partiet att föreningar kan göras delaktiga.<sup>279</sup>

---

<sup>275</sup> *Demokrati och medinflytande* 1969:27.

<sup>276</sup> *Inför kommunalvalet* 1962:23f.

<sup>277</sup> *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program* 1970:9.

<sup>278</sup> *Folkpartiets Partiprogram* 1972:9.

<sup>279</sup> *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program* 1970:23.

## *Folkpartiets kommunideologi 1962-1974*

Ur programskrifternas utsagor om kommuner framkommer att folkpartiet är det av partierna som förändrar sin kommunideologi mest under tidsperioden 1962-1974. Under större delen av 60-talet betraktar folkpartiet kommunen som en i huvudsak integrerad förvaltningsenhet inom samhällssystemet. I likhet med socialdemokraterna fokuserar folkpartiet kommuners funktionsduglighet och ändamålsenlighet, där kommunerna bedöms utifrån sin förmåga att tillförsäkra invånarna service. Kommuner uppfattas alltså till sin grundkaraktär vara i första hand funktionsdugliga serviceproducenter. Samtidigt betonar folkpartiet, till skillnad från socialdemokraterna, att kommunerna måste tillförsäkras självbestämmande i relation till staten. I detta avseende delar partiet samma synsätt som övriga borgerliga partier under hela undersökningsperioden. Det integrationistiska och utifrån resonemang om ändamålsenlighet uppbyggda synsättet på kommuners grundkaraktär präglar folkpartiets synsätt t.ex. när det gäller synen på hur kommunal kompetens skall fastställas. Även i detta avseende har socialdemokraterna och folkpartiet liknande uppfattningar: kompetensfördelning bör styras av den politiska praktikens krav på funktionsenlighet, av de välfärdspolitiska målsättningarna, inte av på förhand fastställda principer.

Med början i det sena 60-talet förändras emellertid folkpartiets synsätt på kommuner, främst i riktning från socialdemokraterna och partiet närmar sig istället de borgerliga. Kommuner avgränsas i relation till samhällssystemet i stort och konstitueras utifrån närhetsprincipen. Med detta sätt att se bestäms vad som skall kallas kommunala angelägenheter av medborgarnas närhet eller berördhet till verksamheten i fråga. Därför skall gränser mellan olika kompetensnivåer konstrueras utifrån närhetsprincipen, inte utefter effektivitet eller funktionalitet.<sup>280</sup> Som vi såg i avsnittet om kommuners styrelse betonar folkpartiet att närhetsprincipen också skall prägla kommuners styrelse på så vis att medborgarnas delaktighet. Folkpartiet betraktar kommuner som till grundkaraktären relativt självständiga politiska samfälligheter. Därför fokuserar partiet

---

<sup>280</sup> Det går knappast att ta miste på att det finns en parallell mellan folkpartiets idéer om närdemokrati och den i europeisk politisk diskussion förekommande subsidiaritetsprincipen (med reservation för de skilda tolkningar av denna princip som förekommer).



medborgarnas delaktighet, medansvar och demokratiska deltagande när man diskuterar kommuner och kommunal självstyrelse. Vad beträffar medborgarnas delaktighet i styrelsen har folkpartiet och centerpartiet liknande uppfattningar avseende kommunmedborgarnas möjligheter till angelägenhetsgradering.

Mot slutet av 60-talet förändras även partiets synsätt på landstingen. Från att ha varit påtagligt negativt inställt till utökad landstingskommunal kompetens blir partiet påtagligt positivt inställt. Partiets synsätt förblir emellertid klivet.

I likhet med övriga borgerliga partier är det tydligt hur folkpartiet framhåller att kommuner skall vara självständiga gentemot statsmakten. I konsekvens med att folkpartiet betonar kommuners roll som politiska samfälligheter förespråkar partiet principiellt fastlagd kompetensfördelning.

## Socialdemokratisk rationalitet på frammarsch<sup>281</sup>

Socialdemokraterna hävdar sedan länge att förskönande beskrivningar av hävdvunnen kommunal självstyrelse väger lätt mot det faktum att framför allt många småkommuner i praktiken blir allt mer ekonomiskt beroende av staten. En kommunal självstyrelseform som innebär att kommuner inte förmår finansiera sin verksamhet på egen hand, där kommuner inte har skalmässiga förutsättningar att verkställa medborgarnas serviceanspråk och inte heller klarar av att genomföra nationellt beslutade välfärdsreformer har överlevt sig själv. Lokal demokrati kan enligt socialdemokraterna inte enbart värderas utifrån *att* medborgarna

---

<sup>281</sup> Avsnittet om socialdemokraternas kommunideologi baseras på följande programskrifter: *Kommunalpolitiskt program* från 1960 och 1964; *Socialdemokraternas Partiprogram 1960; Författningsfrågan*. Partistyrerelsens rapport till SAPs extra partikongress 21-23 okt 1967; *Resultat och reformer. Riktlinjer för socialdemokratisk politik* från 1964; *Kommunal verksamhet. Förslag från kommunalpolitiska arbetsgruppen* från 1969; *Kommunala frågor och argument* från 1970; *Rapport från kommunalpolitiska arbetsgruppen* från 1972; *Rörelsen om partiprogrammet. Resultat av partienkäten "program och politik"* från 1974; *Författningsreform - nytt alternativ* framställd av Andersson, Leif, Carlsson, Ingvar, Gustafsson, Agne från 1963. För en översiktlig redovisning av källorna till avsnittet om socialdemokraternas kommunideologi se Appendix.

får möjlighet att påverka politiska beslut. Den kommunala demokratis vitalitet måste också bedömas utifrån *vad* som kan beslutas om. Ett demokratiskt beslutsforum som inte klarar av att tillgodose det över hela landet lika allmänintresset är i demokratiskt avseende mindre meningsfullt.

### *Kommuners grundkaraktär*

#### *Ändamål*

Gemensamt för samtliga partier är att de resonerar om att förutsättningar för kommunal självstyrelse är urholkade eller kan komma att urholkas. Som jag visar ovan hyser de borgerliga partierna ett gemensamt skräckscenario som rör den kommunala självstyrelsens utveckling. Därvidlag är det värsta öde som kommunerna kan möta att bli ett "verkställighetsorgan" åt staten, att kommunernas och landstingens uppgifter blir att verkställa det som riksdagen beslutar. Socialdemokraterna däremot beskriver kommunernas funktion som instrumentell. Som det formuleras i *Författningsreformen - nytt alternativ* från 1963 består kommunalpolitiken ofta "just i att *förverkliga* statsmakternas politik på det *praktiska planet*".<sup>282</sup> Med andra ord kan man säga att borgerlighetens skräckscenario är socialdemokraternas kommunideologiska ideal.

I *Kommunalpolitiskt program* från 1960 betecknar partiet kopplingen mellan rikspolitik och kommunalpolitik som nödvändig. Partiets rikspolitiska insatser "*förutsätta* en kompletterande kommunalpolitisk verksamhet".<sup>283</sup> Kommuners verksamhet är inte fristående från samhällets verksamhet i övrigt, utan kommuner är "*samhällsorgan* som handhar *samhällsuppgifter* vilka utförs bäst om de helt eller delvis är förlagda till den lokala samhällsnivån".<sup>284</sup> Enligt 1960- och 1964 års *Kommunalpolitiska program* skall kommunal självstyrelse visserligen hävdas. Men kommuner har inget egenvärde som politiska samfälligheter eller lokala politiska enheter. Kommunal självstyrelse är värdefull för samhället bara när den ingår i ett sammanhang av "funktionsdugliga kommunala enheter". Därför är det nödvändigt att sträva efter en "rationell kommunindel-

---

<sup>282</sup> Min kurs., *Författningsreformen - nytt alternativ* 1963:57.

<sup>283</sup> Min kurs., *Kommunalpolitiskt program* 1960, i Wieslander 1964:127.

<sup>284</sup> Min kurs., *Ibid*, s. 127.

ning".<sup>285</sup>

I 1964 års *Kommunalpolitiska program* betonar socialdemokraterna att flera strukturella utvecklingsfaktorer som t.ex. urbanisering, medborgarnas ökade servicekrav och 'glesbygdefiering' medför ökade och delvis nya krav på kommunerna. Enskildas standard och trivsel är "starkt beroende av de kommunala insatserna".<sup>286</sup> Därför har kommuner ett förstahandsansvar på många områden. En "framsynt och handlingskraftig kommunalpolitik" är grunden för ett välordnat samhälle med goda förhållanden för näringslivet och allmän trygghet och trivsel bland medborgarna.<sup>287</sup> Eftersom uppgifterna i *samhällsarbetet* blir dels allt mer omfattningsrika, dels mer komplicerade måste lösningarna "ske efter allt större linjer".<sup>288</sup>

Ett viktigt led i att förändra och anpassa kommuners verksamheter är, som saken formuleras i 1964 års *Kommunalpolitiska program*, att göra kommunal planering mer långsiktig och investeringarna storskaligare. Emellertid förutsätter sådana förändringar att *traditionella arbetsformer* omprövas. Kommunal självstyrelse får inte "stelna i kommunbildningar och former, som vuxit fram under tidsskeden, vilka inte ställde samma krav på samordning och planering som i vår tid".<sup>289</sup> Kommunal självstyrelse lever i kraft av sin effektivitet. Denna effektivitet kan endast vidmakthållas "genom *organisk anpassning* till nya samhällsliga behov".<sup>290</sup>

Vad menar egentligen socialdemokraterna när de talar om att kommunal självstyrelse skall anpassas "organiskt" till nya samhällsliga behov? Menar man organisk anpassning av kommunala självstyrelseformer till utvecklingen i stort, eller syftar man på kommunernas anpassning till

---

<sup>285</sup> *Socialdemokraternas Partiprogram* 1960, i Wieslander 1968:175; *Kommunalpolitiskt program* 1964, i Wieslander 1968:184f.

<sup>286</sup> *Kommunalpolitiskt program* 1964, i Wieslander 1968:184f.

<sup>287</sup> *Ibid*, s. 184f.

<sup>288</sup> *Ibid*, s. 184f.

<sup>289</sup> *Ibid*, s. 184f.

<sup>290</sup> *Ibid*, s. 184f.

den utveckling som den nationella politiska makten slagit in på? Om man utgår från partiets integrationistiska synsätt på kommuner så bör det vara fråga om att alla delar i den integrerade helheten alltid befinner sig i en slags ständigt pågående organisk anpassning, där ömsesidigt beroende nödvändiggör anpassning sinsemellan.

### *Statsbundenhet*

I partistyrelsens rapport till socialdemokraternas extra kongress 1967, *Författningsfrågan*, beskrivs partiets syn på sambandet eller kopplingen mellan rikspolitik och kommunalpolitik. I rapporten fastslås att nära samspel mellan rikspolitik och kommunalpolitik är "en förutsättning för fortsatt framgångsrik *reformpolitik*".<sup>291</sup> Det är därför som det är av väsentlig vikt för medborgarna att få "de kommunala frågorna diskutera i sitt rikspolitiska sammanhang och att vid de kommunala valen kunna påverka riksdagens sammansättning och därmed rikspolitiken inriktning".<sup>292</sup> Socialdemokraternas idéer om att rikspolitiken bör, och måste, styra kommunalpolitiken uttrycks också i handlingsprogrammet *Resultat och reformer* från 1964: "Kommunalpolitiken följer rikspolitiken anvisningar och riktlinjer, effektuerar lagstiftningen samtidigt som rikspolitiken hämtar idéer och initiativ från det kommunala livet".<sup>293</sup> Eftersom kommunalmän är verksamma i riksdagen och riksdagsmän är aktiva i kommunalpolitiken så "genomtränger den socialdemokratiska välfärdsideologin hela den offentliga sektorn".<sup>294</sup>

Till skillnad från socialdemokraterna hävdar de borgerliga partierna att det råder, och bör råda, bestämd gränsdragning mellan samhällets tre politiska kompetensnivåer. I *Författningsreformen - nytt alternativ* framhålls att nivåerna visserligen är etablerade men att gränserna mellan dem bör tonas ned. Ömsesidig samverkan i samhället som helhet får inte hämmas av principiella läsningar ifråga om vilken/vilka nivåer som

---

<sup>291</sup> Min kurs., *Författningsfrågan* 1967:6.

<sup>292</sup> Min kurs., *Författningsfrågan* 1967:6; Se *SOU* 1965:54, s.55, 102ff och *Rapport från den kommunalpolitiska arbetsgruppen* 1972:38.

<sup>293</sup> *Resultat och reformer* 1964:115.

<sup>294</sup> *Ibid*, s. 115.

skall handha vad. Eftersom, som det beskrivs i nämnda programskrift, ömsesidiga samband mellan stat och kommuner blir allt mer utpräglade i takt med kommunal expansion är det förutom orealistiskt också vilseledande att tala om att man riskerar en "inblandning" av rikspolitiska spörsmål i kommunalpolitiken. Utvecklingen mot större kommunala enheter och utökat regionalt samarbete innebär att sambandet mellan riks- och kommunalpolitik ökar än mer. Saklig diskussion i viktiga kommunala frågor förutsätter att man inte bortser från partiernas ställningstaganden i riksdagen till kommunernas problem. Lika lite som man kan tala om rena kommunalpolitiska frågor, kan man tala om rena kommunalval.<sup>295</sup>

Socialdemokraterna menar att sammankopplingen mellan kommunal- och rikspolitik, som det formuleras i *Författningsreformen - nytt alternativ*, tvingar partiernas ledningar att även beakta kommuners problem och de konsekvenser kommunerna upplever att den statliga politiken ger upphov till: "Det blir en press *uppifrån* inom alla partier att tillgodose kommunernas intressen och att stimulera representanterna i de kommunala församlingarna att göra konstruktiva insatser".<sup>296</sup>

Som jag visar i de föregående avsnitten har de borgerliga partierna ett, i relation till socialdemokraterna, annorlunda synsätt på kommuners och landstings plats i samhällssystemet. Ett sätt att åskådliggöra dessa skillnader mellan partierna är att redovisa partiernas beskrivningar av varandra. I *Kommunala frågor och argument* beskriver socialdemokraterna det som att centerpartiet av "taktiska skäl" binder sig för en princip där huvudansvaret för alla viktiga samhällsplaneringsfunktioner på länsnivå överförs från länsstyrelserna till landstingen. Socialdemokraterna är för det första motståndare till landstingskommunalt regionalt huvudmannaskap som sådant. Partiet anser för det andra att det är felaktigt att överhuvud låta *principer* styra sådana frågor som samhällets kompetensfördelning. Istället ser man praktiskt på uppgiftsfördelning mellan stat och kommun. Olika förvaltnings- och kompetensnivåer fyller inga självändamål, de är "*instrument för att förverkliga de målsättningar*

---

<sup>295</sup> *Författningsreformen - nytt alternativ* 1963:56f.

<sup>296</sup> Min kurs., *Författningsreformen - nytt alternativ* 1963:58.

för samhällsutvecklingen som medborgarna uttalar".<sup>297</sup> Avgörande för arbetsfördelningen är, som det formuleras i *Kommunala frågor och argument*, ändamålsenligheten i förhållande till de uppgifter samhället tagit på sig ansvaret för.<sup>298</sup> En förutsättning för statsmakternas benägenhet att överlåta uppgifter till kommunerna är därför, som saken formuleras i *Kommunala frågor och argument*, "funktionsdugliga kommunala enheter för planering och verkställighet".<sup>299</sup>

Till kommunalpolitikens integrering i samhällssystemet hör också frågor om det kommunala valsambandet. I *Författningsfrågan* resonerar socialdemokraterna om att demokrati förutsätter valtekniskt samband mellan rikspolitik och kommunalpolitik. Kommunal demokrati stärks eftersom valsambandet ger väljarna ökad suveränitet på valdagen. De borgerliga partiernas synsätt att kommunalval skall handla endast om "de rent lokalkommunala frågorna" och inte om rikspolitiska frågor är realistiskt. Socialdemokraterna betonar att det dels är omöjligt att frikoppla kommunala valrörelser från rikspolitiken. Dels skulle en frikoppling innebära ett steg tillbaka i allmändemokratiskt hänseende. "Med tanke på att kommunalpolitiken måste hålla sig inom de ramar, som dras upp av statsmakterna, och det förhållandet att partierna i kommunerna oftast är eniga i de flesta frågor, skulle de kommunala frågorna komma att avpolitiseras".<sup>300</sup>

Enligt vad partiet säger i *Författningsfrågan* är en överföring av rikspolitikens partipolitiseringsformer till kommunal nivå en förutsättning för att kompetensöverföring från stat till kommun överhuvud skall komma ifråga. I kommunerna har det funnits partier som "känt samhörighet med rikspartierna och som är ansvariga för verkställigheten i kommunerna av riksdagens beslut".<sup>301</sup> Fristående och "avpolitiserade" kommunalval skulle troligen leda till att diverse lokalt begränsade småpartier bildades. En kommunalpolitik som förändras på detta sätt

---

<sup>297</sup> Min kurs., *Kommunala frågor och argument* 1970:12f.

<sup>298</sup> Ibid, s. 12f.

<sup>299</sup> Ibid, s. 3.

<sup>300</sup> Min kurs., *Författningsfrågan* 1967:13f.

<sup>301</sup> Ibid, s. 13.

kommer "med all sannolikhet göra statsmakterna mindre benägna att överlåta för medborgarna vitala frågor".<sup>302</sup>

Socialdemokraterna framför en i förhållande till övriga partier speciell syn på vad som är politik. Politik och politisering är liktydigt med rikspolitikens etablerade partiskiljelinjer och politiseringsformer. Om kommunalpolitik avviker från den rikspolitiska formen (genom att t.ex. lokala eller sublokala partier bildas på tvärs mot de vanliga partierna, genom direktvalda sublokala organ baserade på medborgarna i en kommunedel och deras önsningar) är kommunalpolitiken "avpolitiserad". När socialdemokraterna tar avstånd från lokala politiska former och lokal politisering är det i konsekvens med den integrationistiska kommunideologin, enligt vilken politik skall bedrivas lika både i form och innehåll över hela landet. Emellertid kan synsättet kritiseras. På motsvarande sätt som socialdemokraterna kritiserar de borgerliga partierna för att dessa indirekt påstår att kommunala demokratiska beslut är mer demokratiska än nationella kan man kritisera socialdemokraterna för att de indirekt säger att nationell politik och rikspartipolitisering är mer politik/politisering än lokal politik och partipolitisering.

### *Kompetens*

Kommunalpolitikens relation till rikspolitiken är ett återkommande tema i kommunideologiska diskussioner. I *Kommunalpolitiskt program* från 1964 talar socialdemokraterna om att en ledstjärna för kommunalpolitik och rikspolitik skall vara "samhällets intressen och medborgarnas behov".<sup>303</sup>

Socialdemokraterna utgår i praktiken från Kommunallagens allmänna kompetensregel när partiet ger uttryck för sin syn på vad som är kommuners uppgifter. Den stadgar att tillgodoseende av *allmänintresset* är kommunernas primära uppgift. De borgerliga partierna däremot, som hävdar de kommunala frågornas exklusivitet, argumenterar för att kommuners primära uppgifter är att ombesörja de egna kommunmedborgarnas *gemensamma intressen*.<sup>304</sup> Som socialdemokraterna beskriver

---

<sup>302</sup> Ibid, s. 13f.

<sup>303</sup> *Kommunalpolitiskt program* 1964, i Wieslander 1968:184f.

<sup>304</sup> Gemensamhetsintresset var utgångspunkten för kommunallagens allmänna

saken i *Kommunalpolitiskt program* från 1964 existerar det inga territoriella eller administrativa gränser. Utifrån den demokratiska socialismens idéer skall socialismen förverkligas även inom kommunalpolitikens arbetsfält vilket kräver "fasta riktlinjer och bestämda målsättningar. En *kommunal planhushållning* skapar icke blott bättre möjligheter och resurser för den enskilda kommunen att fullgöra sina uppgifter".<sup>305</sup> Kommunal planhushållning innebär också, som det uttrycks i *Kommunalpolitiskt program* från 1964, förutsättningar för att inom den nationella ekonomin beakta den kommunala utvecklingens krav. "*Samspillet mellan rikspolitik och kommunalpolitik är en av grundvalarna för hela den socialdemokratiska framstegspolitiken* och ett led i strävandena att trygga full sysselsättning, snabbt framåtskridande och social trygghet. En väsentlig del av samhällsbygget *förverkligas* inom kommunens ram och i den kommunala självstyrelsens form".<sup>306</sup> Och därför skall, som det formuleras i *Resultat och reformer*, kommuners aktiviteter inte ses som isolerad från samhällssystemet i övrigt. Istället måste kommunal verksamhet bedömas som "en del av den allmänna politiken, som ett utflöde av den av socialdemokratin ledda reformpolitiken", där den offentliga sektorns utveckling är resultatet av växelspel mellan samhällets tre kompetensnivåer.<sup>307</sup>

Socialdemokraternas framhåller i *Resultat och reformer* att det är svårt att ta centerpartiets tal om decentralisering på allvar. Om centerpartiets länsdemokratiresonemang verkställs och de statligt regionala länsstyrelserna därigenom avskaffas kommer statliga uppgifter med regional beröring i praktiken att centraliseras till departement och ämbetsverk. Partiet betonar också att det är orimligt att göra gällande att beslut som "av *sakliga skäl måste* fattas av staten genom riksdag och regering skulle vara mindre demokratiska än beslut som fattas av t ex landstingen. Riksdag och regering är ju också organ som tillkommit i demokratisk

---

kompetensregel fram till 1948 (Stjernquist/Magnusson 1988:23f). Att de borgerliga partierna argumenterar utifrån en rättsligt sett 'obsolet' rättsuppfattning visar att gällande rätt och idédebatt befinner sig i ett intrikat förhållande till varandra.

<sup>305</sup> *Kommunalpolitiskt program* 1964, i Wieslander 1968:184f.

<sup>306</sup> *Ibid*, s. 184f.

<sup>307</sup> Min kurs., *Resultat och reformer* 1964:115.



ordning".<sup>308</sup>

Socialdemokraternas beskrivning av centerpartiets och det egna partiets synsätt på kompetensfördelning illustrerar hur partierna använder begreppet decentralisering på olika sätt. Centerpartiet avser inte, vilket socialdemokraterna gör gällande, att centralisera samhällliga uppgifter. Istället utgår centerpartiet från att statliga uppgifter som ditintills varit förlagda till länsstyrelser till övervägande del i verklig mening decentraliseras till landstingen. Socialdemokraterna uppfattar inte att en sådan decentralisering är önskvärd. Partiet förutsätter att den rikspolitiska nivån inte kan avhändas huvudansvaret för samhällsverksamheter och därför kan staten inte avhändas den styrningsförmåga som länsstyrelsen medger. Den rimliga slutsatsen är att socialdemokraterna använder termen *decentralisering* men i själva verket avser en form av *dekoncentrering*.<sup>309</sup>

### *Kommuners styrelse*

Socialdemokraternas integrationistiska syn på relationen mellan rikspolitik och lokalpolitik präglar även partiets syn på kommuners styrelse. Som det uttrycks i *Författningsreformen - nytt alternativ* ligger det bakom borgerlighetens krav på rena kommunalval "något av tron på den egna kommunens *autarki*, där valet i stort sett skall vara personval".<sup>310</sup> Under de förutsättningar som råder, där kommunerna växer i storlek, är

---

<sup>308</sup> Ibid, s. 14.

<sup>309</sup> Agneta Bladh beskriver i sin avhandling *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller* skillnaden mellan decentralisering och dekoncentrering. Enligt ett betraktelsesätt skall dekoncentrering bidra till enhetlighet över landet, medan decentralisering tillämpas för att återspegla regionala och lokala skillnader. Enligt detta betraktelsesätt förutsätter decentralisering att det finns lokala och regionala angelägenheter som skiljer sig från de gemensamt nationella. Enligt ett annat betraktelsesätt är dekoncentrering en fråga om att göra statligt utnämnda men lokalt/regionalt placerade tjänstemän mindre statsbundna, medan decentralisering är en fråga om att göra lokalt valda politiska organ mindre statsbundna (Bladh 1987:12ff, 17f). Rörande olika former för fördelning av samhällsuppgifter, skillnaden mellan dekoncentrering och decentralisering etc. se också Gustavsson 1987:27, Lundquist 1972:49 ; Elazar 1987:18f.

<sup>310</sup> Min kurs., *Författningsreformen - nytt alternativ* 1963:61.

ett sådant synsätt inte hållbart, enligt partiet. Tvärtom måste partiernas betydelse och ansvar ökas "om den kommunala självstyrelsen skall bli mer än en vacker fras i framtidens samhälle".<sup>311</sup>

Som jag visar ovan talar socialdemokraterna om att kommunal självstyrelse är en berättigad del av samhällssystemet för såvitt den fungerar ändamålsenligt i relation till rikspolitikens reformer och politiseringsreformer. När de borgerliga partierna diskuterar kommunal självstyrelse fokuserar de inte minst självstyrelsens demokratiska förtjänster. Socialdemokraterna uppmärksammar även självstyrelsens demokratiska förtjänster men fäster mindre avseende vid desamma. I strävan att förankra demokratin hos folket säger sig partiet, i 1964 års *Partiprogram*, vilja "medverka till en spridning av decentralisering av beslutanderätten i alla de fall där detta låter sig förenas med medborgarnas gemensamma krav på effektiv förvaltning och planering".<sup>312</sup>

I socialdemokraternas formulering av den kommunala självstyrelsens betydelse i demokratiskt hänseende, återfinns det närmast klassiska idealet om att medborgarna fostras genom att delta i kommunalpolitik. Kommunalt självstyrelse utgör, som det heter i *Kommunalpolitiskt program* från 1964, "en styrka för demokratin, inte minst genom sin fostran av medborgarna för uppgifter i samhällets tjänst".<sup>313</sup> Partiet framhåller också, i *Resultat och reformer*, betydelsen av ett starkt lekmannainflytande i kommunalpolitiken. Lekmannainflytande bidrar inte bara till att forma samhället, även människorna formas och präglas av en sådan beslutsordning. Att delta i kommunala beslut som lekman ger både skolning i samhällsarbete och omdöme samt fostran till ansvar och gemenskap. På så vis är kommunala aktiviteter en bas för arbetet i rikspolitiska sammanhang, demokratin *förankras* hos folket vilket skänker *stabilitet* åt "hela samhällsbygget".<sup>314</sup>

Idén om att kommunalpolitisk aktivitet skänker medborgarna demokratisk fostran återfinns även i de borgerliga partiernas syn på lokal

---

<sup>311</sup> Min kurs., Ibid, s. 61.

<sup>312</sup> *Socialdemokraternas Partiprogram* 1964, i Wieslander 1968:167.

<sup>313</sup> *Kommunalpolitiskt program* 1964, i Wieslander 1968:184.

<sup>314</sup> *Resultat och reformer* 1964:115.

demokrati. Det finns dock en påtaglig skillnad mellan socialdemokrater och borgerlighet i synen på demokratins fostrande egenskap. De borgerliga fokuserar betydelsen av att skapa ett kommunmedborgerligt individuellt ansvarstagande; socialdemokraterna fokuserar betydelsen av att skapa stabilitet i samhället, dvs. målet med fostran är inte det medborgerliga ansvaret i sig utan en stabil och harmonisk samhällsutveckling.

### *Politiker - medborgare - tjänstemän*

Lekmannastyrelsens princip - som institutionellt arrangemang för en kommunalpolitisk beslutsordning - och förutsättningarna för att kunna utöva lekmanrollen är en central och återkommande kommunideologisk synpunkt i socialdemokraternas programskrifter. I 1960 och 1964 års *Kommunalpolitiska program* betonas att de ekonomiska förutsättningarna för att förtroendevalda skall kunna fullfölja sina uppdrag och lekmannens ansvar för beslut och verkställighet måste förbättras. En kommunal verksamhet som expanderar och samhällsutveckling i allmänhet kräver att lekmannastyrets former anpassas. Man talar bl.a. om att politiskt mångsyssleri bör undvikas genom en mångsidig fördelning av förtroendemannauppdragen och att fortlöpande vidareutbilda förtroendevalda.<sup>315</sup> Därvidlag är det främst genom att ändra politikerrollen och dess förutsättningar som socialdemokraterna tror sig kunna förbättra kommunal demokrati.

De borgerliga partierna uppmärksammar också politikerrollens betydelse för den lokala demokratins funktionssätt (på den punkten finns det en kommunideologisk överensstämmelse mellan blocken). Men utöver *politikerrollen* fokuserar de borgerliga partierna också, och framför allt, *medborgarrollen* och dess förutsättningar. Att socialdemokraterna lägger mindre vikt vid medborgarnas roll i kommunal demokrati framgår t.ex. av partiets förhållningssätt till kommunala folkomröstningar. I *Kommunala frågor och argument* beskriver partiet det som att "väsentliga kommunala frågor", liksom alla politiska frågor, hänger intimt samman. Eftersom kommunala resurser är knappa och därmed måste prioriteras i relation till olika behov krävs en helhetssyn. Folkomröstningar är oförenliga med en sådan helhetssyn, de riskerar förytliga

---

<sup>315</sup> *Kommunalpolitiskt program* 1960, i Wieslander 1964:127ff; *Kommunalpolitiskt program* 1964, i Wieslander 1968:186.

snarare än fördjupa demokratin. Istället löses demokratiska behov av ökad medborgerlig förankring bäst inom den representativa demokratins ramar.<sup>316</sup>

Det som främst utmärker socialdemokraternas synsätt på folkomröstningar är inte att de framhåller de politiska frågornas sammanflätade karaktär - t.ex. folkpartiet har en liknande bedömning. Istället utmärker sig partiet med den kategoriska slutsatsen, att avstå helt från folkomröstningar och hävda att demokratin bara kan förbättras inom den representativa demokratins form. De borgerliga däremot betraktar folkomröstningar som *en* demokratisk mekanism bland flera andra.

Socialdemokraterna bedömer sublokala politiska organ på motsvarande sätt som folkomröstningar. Enligt vad som sägs i *Kommunala frågor och argument* finns det en påtaglig risk att kommunal organisation och sammanhållen kommunal planering och prioritering mellan olika ändamål bryter samman om t.ex. kommundelsråd införs. En sådan utveckling vore "ett steg tillbaka mot ett ensidigt 'bytänkande' som skulle kunna kosta skattebetalarna stora pengar utan att ge önskvärda förbättringar av den kommunala servicen i utbyte".<sup>317</sup>

Socialdemokraterna tror uppenbarligen inte på att ett system med självständiga politiskt förtroendevalda i kommundelarna kan förenas med nationell likhet och likabehandling i service och tjänster. Partiet förefaller utgå ifrån att viljan att solidarisera sig med samhället i övrigt minskar i takt med att storleken på och formerna för den politiska enheten minskar. Dessutom ställer socialdemokraterna det sublokala medborgarinflytandet i motsats till servicens utformning och nivå. När de borgerliga partierna under 1960-talet förespråkar att sublokala politiska organ inrättas är deras primära mål *inte* förbättrad service. Målet är istället att skapa bättre förutsättningar för medborgarnas direkta och indirekta demokratiska delaktighet i kommunala verksamheter.<sup>318</sup>

---

<sup>316</sup> *Kommunala frågor och argument* 1970:8.

<sup>317</sup> *Kommunala frågor och argument* 1970:9.

<sup>318</sup> Jfr. Ingemar Norrlid slutsats att modern jämlikhetspräglad demokrati inte kan förenas med självständighetsinriktad kommunal självstyrelse. (Se mera i Slutsatser och i Avslutande diskussion).

I *Kommunala frågor och argument* och i *Kommunalpolitiskt program* från 1964 betecknar socialdemokraterna kommunsammanslagningar som en förutsättning för att bevara en levande kommunal demokrati. Den kommunala demokratins livskraft och existensberättigande beror ytterst på "hur människorna upplever den kommunala självstyrelsens förmåga att ta sig an och lösa viktiga samhällsuppgifter".<sup>319</sup> Om kommuner inte är stora nog att klara av att tillgodose medborgarnas krav och inte heller kan spela en betydelsefull roll i samhällsplaneringen finns det risk för att medborgarnas intresse för det kommunala minskar. Om så blir fallet försvagas den kommunala demokratin.<sup>320</sup>

Socialdemokraterna betonar i programskrifterna att kommuner måste ha en viss lägsta kapacitet eller förmåga att kunna genomföra vissa former av service- och tjänsteverksamhet. Annars har kommuner inget berättigande (eller legitimitet) som självstyrande politiska samfälligheter. Därvidlag kan man, något tillspetsat, säga att partiet likställer kommunal demokrati med kommuners förmåga att producera service och delta i regional och nationell samhällsplanering.<sup>321</sup>

Som vi ser ovan i avsnitten om de borgerliga partiernas kommunideologier är frågor om kommunala beslutsprocessens öppenhet ett vanligt förekommande diskussionsämne. Medborgarnas insyn, kontroll och informationsmöjligheter gentemot det representativa systemet och förvaltningen framställs som en förutsättning för kommunal demokrati. Socialdemokraterna däremot har ett annat synsätt på förutsättningarna för öppenhet. I kommunala planeringsfrågor bör man, som det heter i *Kommunala frågor och argument*, "eftersträva en så bred kontakt som möjligt med medborgarna".<sup>322</sup> Tidigare är framför allt farhågorna att öppna diskussioner i planfrågor skall leda till ovälkomna markprisstegringar starka skäl mot öppenheten. I och med ändringar i expropriationslagen och i förköpslagen samt kommunernas större storlek efter

---

<sup>319</sup> *Kommunala frågor och argument* 1970:6.

<sup>320</sup> *Kommunala frågor och argument* 1970:6, *Kommunalpolitiskt program* 1964, i Wieslander 1968:184f.

<sup>321</sup> Om socialdemokraternas likställande av utbyggd kommunal service med förbättrad demokrati se Folkrorelseutredningen SOU 1987:33, s.42, Mellbourn 1986:12.

<sup>322</sup> *Kommunala frågor och argument* 1970:21.

blockreformen "har det skapats helt andra förutsättningar än tidigare för en kommunal markerberedskap och därmed för en öppnare debatt i planfrågor".<sup>323</sup>

### *Kommuners förvaltning*

I 1964 års *Kommunalpolitiska program* beskriver socialdemokraterna svensk kommunal självstyrelse som unikt decentraliserande vid internationell jämförelse. I andra länder har lokal självstyrelse ofta fått formen av ett "byråkratiskt förvaltningssystem baserat på tjänstemannastyre". Grundvalen för svensk kommunal självstyrelse är det starka lekmannainflytandet.<sup>324</sup> Uppbyggnaden av den kommunala förvaltningen bör präglas av en "målmedveten och fast ledning av valda förtroendemän".<sup>325</sup>

Ett allmänt framhållande av lekmannainflytande, ställt i motsats till tjänstemannastyre, återfinns hos samtliga partier. Därvidlag är partierna ense om behovet att stärka politikernas ställning i relation till tjänstemännen. Emellertid avviker de borgerliga partierna gentemot socialdemokraterna när de argumenterar för att *andelen* förtroendevalda måste öka och att en stor andel förtroendevalda per invånare är något av själva kärnan i lekmannainstitutionen.

### *Tjänster - service*

Som jag visar i avsnittet om högern talar högerpartiet om att kommunala tjänster och service i första hand skall produceras av privata företag; centerpartiet förordar entreprenad och folkpartiet ideella och frivillighetsbaserade föreningars delaktighet i kommuners verksamhet. Socialdemokraterna framhåller under större delen av 1960-talet, att det produktionsalternativ som är företagsekonomiskt mest gynnsamt skall väljas. Enligt *Kommunala frågor och argument* genomförs "de förändringar av samhällets organisation" som förutsätts för de att de politiska målen skall

---

<sup>323</sup> Ibid, s. 21.

<sup>324</sup> Min kurs., *Kommunalpolitiskt program* 1964, i Wieslander 1968:184.

<sup>325</sup> *Kommunalpolitiskt program* 1960, i Wieslander 1964:127.

kunna genomföras.<sup>326</sup> Enligt 1960- och 1964 års *Kommunalpolitiska program* bör man å ena sidan i varje enskilt fall sträva efter att uppnå "praktiskt och företagsekonomiskt lämpliga former". Samtidigt, å andra sidan, bör man så långt som möjligt låta arbeten utföras av kommuners egna förvaltningsorgan.<sup>327</sup> I den kommunalpolitiska arbetsgruppens förslag till 1969 års partikongress - *Kommunal verksamhet* - kan en förändring i synen på produktion av kommunala tjänster skönjas. Arbetsgruppen konstaterar att kommunblocksreformen ger kommuner ökade möjligheter att genomföra tjänster i egen regi. Vidare framhålls att valet av företagsform för kommunala arbeten endast kan påverkas genom den politik som förs i varje kommun och landsting. Med hänvisning till de grundsatser som antas på 1960 års kongress heter det att socialdemokratin inte vill "dogmatiskt prioritera den ena eller andra företagsformen".<sup>328</sup> Samtidigt (hänvisande till den ovan återgivna passagen från 1964 års kommunalprogram), efter ett förutsättningslöst, opartiskt och odogmatiskt val av företagsform, når man ändå, ibland oundvikligen, en punkt där nyttan av kommunala investeringar i arbetsorganisation och infrastruktur måste vägas mot det ekonomiska utbytet av detsamma och mot satsningar på andra kommunala verksamhetsområden. Arbetsgruppens slutsats är att avvägningen bör vägledas av kommunalprogrammets stadgande om största rimliga andel produktion i egen regi.<sup>329</sup>

I 1975 års *Kommunala principprogram* framträder flera viktiga förändringar i socialdemokraternas kommunideologi, däribland synen på produktion av kommunala tjänster. För det första talar partiet om en allmän utbyggnad av "den gemensamma sektorn"<sup>330</sup> för att tillgodose

---

<sup>326</sup> *Kommunala frågor och argument* 1970:16.

<sup>327</sup> *Kommunalpolitiskt program* 1960, i Wieslander 1964:127. *Kommunalpolitiskt program* 1964, i Wieslander 1968:186f.

<sup>328</sup> *Kommunal verksamhet* 1969:7ff.

<sup>329</sup> *Ibid*, s. 7ff.

<sup>330</sup> Termen 'den gemensamma sektorn' kom sedermera att ingå som en viktig aspekt av den förnyelsediskussionen inom socialdemokratin som sannolikt tog sin början i och med frikommunförsöket men som fick en ordentlig skjuts genom Bo Holmbergs insatser som civilminister 1982 och framåt (mer om detta i doktorsavhandlingen). Se också Mellbourn 1986:31-43 som beskriver "nyckelord" i socialdemokrater-

medborgarnas krav på service och för att skapa sysselsättning. För det andra skall kommunerna vid den allmänna utbyggnaden *sträva efter att utföra arbeten i egen regi*. Kommunal produktion i egen regi skall prioriteras dels för att "*motverka en privatisering av samhällsuppgifter*", dels för att förbättra de kommunalt anställdas trygghet.<sup>331</sup>

Under det sena 1960-talet och det tidiga 70-talet förändras socialdemokraternas syn på kommuners förvaltning vad beträffar hur kommunala tjänster skall produceras. Med början i rapporten till 1969 års kongress betonas allt hårdare att kommuner skall producera i egen regi. Emellertid kvarstår principen om att den företagsekonomiskt mest fördelaktiga verksamhetsformen bör väljas. I och med 1975 års kommunala principprogram fullbordas och fördjupas förändringen eftersom partiet uttryckligen säger sig vilja *motverka privatisering*. Därvidlag ersätts de tidigare dominerande företagsekonomiska argumenten av arbetsmarknadspolitiska, ideologiska, arbetsrättsliga och 'servicedemokratiska' argument i diskussionen om verksamhetens produktion. I de föregående avsnitten beskriver jag hur de borgerliga partierna förordar sparsamhet i kommunal förvaltning. Även socialdemokraterna talar om behov av sparsamhet. Som partiet uttrycker saken i *Kommunalpolitiskt program* från 1964 kan man genom långsiktig planering av investeringar och driftsuppgifter, genom fondering av medel för framtida behov begränsas kommuners skuldsättning och via fortlöpande allmän övervakning av effektivitet och rationalitet hålla kostnaderna nere. Kommuner bör bedriva en affärsmässig prispolitik på de kommunala verksamhetsområden "där inte sociala eller kulturella hänsyn motiverar andra principer".<sup>332</sup>

Liksom övriga partier menar socialdemokraterna att kommuner har en viktig roll att fylla i bebyggelse- och markpolitikfrågor. Som ett led i politiken bör kommuner ha expropriationsrätt på markområden inom sina gränser. Däremot skiljer sig socialdemokraterna från de borgerliga i synen på hur expropriationsrättens skall tillämpas och på dess

---

nas förnyelsediskussioner och reformarbete.

<sup>331</sup> Min kurs., *Kommunalt principprogram 1975*, i *Partiprogram och stadgar 1975*:57.

<sup>332</sup> *Kommunalpolitiskt program 1964*, i Wieslander 1968:186f.



principiella grundval. För det första lägger socialdemokraterna större vikt vid markpolitikens handlingskraftighet och dess betydelse som politiskt styrmedel överhuvud. I 1964 års *Kommunalpolitiska program* talar partiet om att förenkla exproprieringen syftande till "snabba resultat i samhällsbyggandet".<sup>333</sup> För det andra beskriver man inte expropriation som ett principiellt dilemma ur den privata äganderättens synvinkel, utan de enskilda markägarnas och byggnadsföretagens intressen "underordnas samhällets krav".<sup>334</sup>

### *Finansiering*

Som jag visar i avsnittet om högern förespråkar högerpartiet att kostnader för kommunala tjänster och service företrädesvis skall tas ut via avgifter, inte genom beskattning. I *Resultat och reformer* diskuterar även socialdemokraterna om möjligheten att avgiftsbelägga offentlig service: "I ett samhälle där alla som kan arbeta har sysselsättning och där ekonomisk trygghet är skapad genom en god socialförsäkring, är det inte givet att all offentlig service skall vara kostnadsfri".<sup>335</sup> När inkomstnivån stiger och välståndet fördelas mera jämnt "kan vi från nya utgångspunkter pröva frågor om avgifter och kostnadstäckning i övrigt för den service som samhället ställer till förfogande".<sup>336</sup> Ökade inslag av individuell valfrihet inom serviceutbudet genom att avgiftsfinansiering tillämpas förutsätter dock "att vi inte med prisets hjälp döljer bristerna och hindrar vitala behov att komma till uttryck".<sup>337</sup>

### *Socialdemokraternas kommunideologi 1962-1974*

Socialdemokraternas programskrifter bär på flertalet kommunideologiska utsagor som tillsammans utgör en genomarbetad kommunideologi som

---

<sup>333</sup> Min kurs., Ibid, s. 187.

<sup>334</sup> Ibid, s. 187.

<sup>335</sup> *Resultat och reformer* 1964:114.

<sup>336</sup> Ibid, s. 114.

<sup>337</sup> Ibid, s. 114.

jag skulle vilja sammanfatta på följande sätt. Det som kännetecknar socialdemokraternas kommunideologi är att man kopplar samman kommunalpolitik med rikspolitik, en välfärdsstatlig integrationism. Partiets integrationistiska idéer knyter samman lokal, regional och statlig politisk styrelse till en helhet vilket innebär att man knappast kan tala om till grundkaraktären fristående politiska samfälligheter utan snarare om fristående förvaltningsenheter. Därutöver tar partiet avstånd från ett konstitutionellt synsätt på samhällets organisering - från de borgerliga partiernas utgångspunkt i rättslig struktur - när samhällets institutionella organisering diskuteras. I stället vägleds man av partiets och den egna rörelsens mål när kommuner och andra förvaltningsnivåer betraktas. De välfärdspolitiska målsättningarna och de mest ändamålsenliga verkställningssätten, och inte några enbart på tradition motiverade principer, måste enligt socialdemokraterna styra utformningen av offentlig verksamhet.

Kommuner är delar i det nationella politiska systemet och förvaltningsapparaten. Socialdemokraterna möter borgerlighetens strävan mot självständighetspräglade kommuner med huvudsakligen två argument. Dels argumentet att omfattande kommunal självständighet är orealistiskt, att samhället sakligt sett hänger samman som en helhet där varje del är beroende av de andra delarna. Dels argumentet att självständiga kommuner skulle innebära större mellankommunala variationer och därmed underminera nationell jämlikhet och målet med alla medborgares lika behandling oberoende av kommunmedborgarskapet. När däremot kommunal politik och verksamhet till form och innehåll ligger i linje med rikspolitiken anser socialdemokraterna att kommunal självstyrelse fungerar som den bör och därför är legitim.

Socialdemokraterna menar att det inte finns något, för kommunmedborgarskap konstitutivt, kommunalt gemensamhetsintresse utan menar att samhälls- eller allmänintresset är detsamma för alla medborgare oberoende av kommuntillhörighet. Därför är allmänintresset enda kompetensgrunden; därför är medborgerligt ansvar och delaktighet på lokal nivå av underordnad betydelse; därför fäster socialdemokraterna inget större avseende vid kommuners och läns konstitutiva grundvalar; därför betraktar socialdemokraterna inte kommunmedborgarskap som ett medborgarskap i den betydelsen som de borgerliga åsyftar och därför är lokal demokrati underordnad nationell demokrati.

När det gäller kommuners styrelse menar socialdemokraterna inte bara att t.ex. kommunala folkomröstningar och sublokala politiska organ är av underordnad betydelse. Utan partiet menar även att den typen av inslag i kommuners styrelse hotar allmändemokratiska värden såsom likhet i service.

Partiets synsätt på hur kommuners förvaltning skall utformas praktiskt är egentligen det enda där partiet förändrar sin kommunideologi under perioden 1962-1974. Partiets tar ställning för att kommunala tjänster och service skall vara offentligt producerade, med uttalat syfte att motverka privatisering. Förändringen innebär att högerpartiets 'privatiseringssynsätt' på kommunal verksamhet får sin 'ideologiska spegelbild'. Där högerpartiet på ideologiska grunder vill privatisera kommunal verksamhet vill på likaledes ideologiska grunder socialdemokraterna församhälliggöra densamma.

## Slutsatser

De föregående avsnitten har ägnats åt att kartlägga de politiska partiernas ideologiska utsagor om kommuner såsom de kommer till uttryck i partiernas programskrifter under tidsperioden 1962-1974. Men partiernas ställningstaganden till vad kommuner är och bör vara gör sig påmindra även i den parlamentariska processen. I Länsdemokratiutredningens slutbetänkande, *Författningsfrågan och det kommunala sambandet*, ser vi hur den borgerliga oppositionen, i reservationens form, markerar sitt motstånd mot den socialdemokratiska regeringens kommunideologi.

### *Å ena sidan socialdemokraterna och den statsbundna kommunen...*

Tillgodoseende av medborgarnas krav på service kräver samordning och samarbete mellan stat och kommun [den kommunala självstyrelsen förändras från att vara] ett instrument för tillvaratagande av enbart eller huvudsakligen lokala intressen till att vara en integrerad del i ett enhetligt samhällsmaskineri /.../ En äldre tids föreställningar om kommunalförvaltningen [har] väsentligen förlorat sin förankring i verkligheten. Förhållandet mellan stat och kommun kännetecknas, såsom framgått, inte längre av bestående boskillnad i uppgifter och principiellt olikartade intressen utan av gemenskap i arbetet för medborgarnas bästa, ständiga förändringar och förskjutningar i den inbördes arbetsfördelningen, kontinuerligt samarbete i skiftande former och ömsesidigt beroende /.../ Gränserna mellan statligt och kommunalt förlorar i betydelse".<sup>338</sup>

### *Å andra sidan de borgerliga och den självständiga kommunen...*

"På samma gång som ingående samverkan äger rum, finns också ett motsatsförhållande mellan statliga och kommunala myndigheter, mellan företrädare för riks- resp. kommunalintressen. Detta är ett allmänt erkänt förhållande /.../ Stat och kommun har stundom skilda mål för sitt arbete. Detta beror främst på att de som sysslar med kommunala frågor, det må vara i primärkommuner eller län, har till uppgift att införa sina väljare i första hand verka för att främja den egna

---

<sup>338</sup> SOU 1965:39, s. 54f, 102ff (Den socialdemokratiska utredningssmajoritetens betänkande).

kommunen. De statliga företräddarna däremot har självfallet att i första hand se till riksintresset. Ofta leder detta inte till någon motsättning /.../ Men understundom blir de motsatta intressena mycket påtagliga, vilket i och för sig är naturligt /.../ utredningsmajoritetens försök till något som förefaller som identifikation av kommunal- och riksintressen [är] en oriktig beskrivning av verkligheten".<sup>339</sup>

*Författningsfrågan och det kommunala sambandet* åskådliggör den kommunideologiska skiljelinjen mellan socialdemokrati och borgerlighet, såsom denna skiljelinje utfaller i 1960-talets politiska praktik. Den socialdemokratiska utredningsmajoriteten hävdar att existensen av kommunal självstyrelse förutsätter att rikspolitik och kommunalpolitik *inte* betraktas som distinkta samhälleliga beslutsnivåer (dvs. kommuner är och bör vara integrerade i samhällssystemet). Utredningens borgerliga minoritet hävdar å sin sida, i en utskottsreservation, att existensen av kommunal självstyrelse *förutsätter* en sådan *boskillnad* (dvs. kommunen är och bör vara påtagligt självständig inom samhällssystemet).

## **Kommuner som statsbundna förvaltningsenheter - kommuner som självständiga politiska samfälligheter**

Efter genomgång av partiernas programskrifter för perioden 1962-1974 har jag funnit att den parlamentariska oenighet mellan de politiska blocken, som bl.a. yttrar sig i samband med beslutet om tvångsvisa kommunsammanslagningar 1969 och i Länsdemokratiutredningens betänkande 1965, inte kan reduceras till dagspolitiskt spel. Istället är det fråga om principiella skillnader i de politiska partiernas kommunideologiska tänkande, där den främsta skiljelinjen går mellan borgerlighet och socialdemokrati i synen på kommunernas plats i samhällssystemet, på kommuners grundkaraktär och styrelse.<sup>340</sup>

---

<sup>339</sup> Ibid, s. 111 (Den borgerliga utredningsminoritetens reservation till majoritetsbetänkandet).

<sup>340</sup> Jag avser inte att i någon utsträckning göra gällande att partierna generellt agerar parlamentariskt utifrån sina kommunideologiska ståndpunkter och grundantaganden. En sådan slutsats skulle fordra en jämförelse mellan partiernas kommun-

Emellertid varierar synsätten också inom borgerligheten. Framför allt utmärker sig kds dels eftersom de har en unik, och unikt tydlig, kommunideologi. Dels eftersom de är det enda parti som formulerar samma grundfrågor som teorin om kommuner gör (dvs. partiet resonerar explicit om vad kommuner är och bör vara samt bestämmer sig för vad de tycker). Kds intar därför, i vissa avseenden, en mellanställning mellan de politiska blocken. I övriga avseenden råder det emellertid ingen tvekan om att kds redan på 60-talet har idéer som hör hemma bland de borgerliga partierna.<sup>341</sup>

Den socialdemokratiska kommunideologin under åren 1962 till 1974 karaktäriseras framför allt av en konsekvent och under lång tid utarbetad *välfärdsstatlig integrationism*. Enligt detta synsätt skall kommunen, till sin grundläggande funktion, ingå som en del i samhällssystemet, utgöra en del av samhället i stort. Därför värderas och diskuteras kommuner primärt utifrån hela samhällets strävan att genomföra reformer, där kommuner närmast är statsbundna förvaltningsenheter eller verkställarenheter av nationell reformpolitik.<sup>342</sup>

---

ideologiska utsagor och deras ställningstaganden i samband med faktiska beslut. För det fordras en annan undersökning.

<sup>341</sup> Värt att notera och jämföra med är kds självbild eller självförståelse under 60-talet. Partiet inte bara säger sig vara blockpolitiskt obundet utan de anspelar också på denna obundenhet i hopp om att öka sitt mandat från väljarna. Först på 80-talet ansluter sig kds uttryckligen till det borgerliga blocket.

<sup>342</sup> Hans Ring menar att socialdemokraternas syn på kommunerna allt mer kommit att genomsyras av "en medveten strävan mot en integrering av stat och kommun, där kommunerna ofta uppfattas som verkställighetsorgan av centrala direktiv snarare än självständigt agerande enheter". Denna strävan poängterades redan i socialdemokratiska partiets program från 1911, där kommunerna beskrevs ha "stor betydelse för genomförandet av samhällets socialistiska organisation". På 1940-talet blir inriktningen mot integrationism, med kommunerna starkt knutna till samhällsverksamheten som helhet, en huvudlinje i den socialdemokratiska synen på kommunerna. I 1945 års kommunalprogram poängterar partiet att "samhällsutvecklingen under årtiondena närmast har nödvändiggjort långtgående ingripanden i kommunernas självstyrelse". Om kommunerna "försummar att göra sina insatser eller arbetar så långsamt, att de statliga åtgärderna först efter lång väntan komma medborgarna tillgodo, hindras eller i varje fall fördröjes partiets reformsträvanden". Om en sådan situation uppkommer är det befogat att inskränka den kommunala självständigheten. I praktisk politik menar Ring att socialdemokraternas integrationistiska synsätt på kommunerna samt partiets minskade intresse för medborgarinflytandet indikeras av "den allt starkare kontroll av kommunens agerande som utövas av statsmakterna genom speciallagstiftning, effektivitetskontroll och statsbidrag, som till stor

Socialdemokraterna har med sina integrationistiska synpunkter på kommuners roll i samhällssystemet anknutit till en äldre och tidigare konservativ statsteoretisk uppfattning, enligt vilken kommuner och andra administrativa nivåer inom nationen reduceras till grenar i hierarkin. Därvidlag kan man säga att det har skett ett 'ståndpunktsbyte' mellan höger och vänster i svensk politik.<sup>343</sup>

Socialdemokraterna prioriterar rikspolitiskt beslutade reformer i en strävan efter likhet i livschanser över hela landet. Om kommunal självstyrelse kan utformas så att den bidrar till utjämning av mellankommunala skillnader så värderas den positivt. Att särskilja samhällseliga kompetensnivåer uppfattas lika lite som kommunen i sig ha något egenvärde. En central idé i integrationismen är ju att det inte bör finnas kvalitativa administrativa eller institutionella gränser inom enhetsstatens och det politiska systemets ramar. I socialdemokratisk integrationism är det nivåernas utformning, funktion och ömsesidiga växelverkan inom det politiska systemet som helhet som prioriteras. Vägen till ett väl fungerande politiskt system går inte via på förhand bestämda principer om uppgiftsfördelning, utan är en fråga om praktisk lämplighet.

Borgerligheten företräder däremot under tidsperioden 1962-1974 en kommunideologi som syftar till kommunal *självständighet*. De borgerliga partierna anser visserligen inte att kommuner vare sig är eller bör vara 'stater i staten'. Men de förespråkar kommuner som *politiska samfälligheter* med påtaglig självständighet inom samhällssystemet. De borgerliga partierna anknyter därvidlag till ett politiskt pluralistiskt (federalistiskt) förhållningssätt, vanligt inom liberal politisk tradition där nationer konstitueras av flera politiska samfälligheter, med självständig politisk auktoritet och makt; där olika politiska samfälligheter uppfattas dels som ömsesidigt inordnade och under samverkan i samhällssystemet som

---

del tillkommit under socialdemokraternas regeringstid" (Ring 1967:71ff).

<sup>343</sup> 1800-talets höger (de konservativa) betraktade kommunerna som integrerade delar av statsorganismen, en ståndpunkt som återfinns i 1900-talets socialdemokratiska integrationism. 1800-talets vänster (de liberala) ville utifrån folksuveränitetens idé befria individerna från överheten genom att tillskapa en stark kommunal självständighet. Denna ståndpunkt har numer istället antagits av högern, och allmänt av de borgerliga partierna (se s. 22-27, se också Ring 1968:71ff, Liedman 1984:400f, Kaijser 1962:62).

helhet, dels befinner sig i motsatsställning till varandra.<sup>344</sup> Det är just detta som är själva grundfrågan. De borgerliga ser politiska samfälligheter i samverkan under pluralism och konflikt, till skillnad från socialdemokratin som ser samverkan under enhetlighet och harmoni. Detta är den grundläggande skiljelinjen mellan statsbundenhet och självständighet i frågan om kommuners plats i samhällssystemet.

I den borgerliga föreställningsvärlden kring lokal styrelse, och samhälle i stort, existerar det inte någon omedelbar och principiell motsättning mellan olika politiska samfälligheter. Socialdemokraterna däremot menar att kommunalt självbestämmande går på tvärs mot såväl nationella jämlikhetsmål som mot en centralt planerad och styrd strävan efter *makroekonomisk effektivitet*. Ju mer handlingsfrihet kommunerna erhåller desto mer begränsas rikspolitikens styrningsmöjligheter. Därigenom uppkommer även utrymme för större variationer mellan kommuner.

Enligt den borgerliga kommunideologin anses istället självständiga kommuner och landsting för det första vara en förutsättning för lokal och regional demokrati - lokal och regional demokrati förutsätter viss politisk självständighet. För det andra bidrar en distinkt kompetensfördelning till en konstruktiv spridning och balansering av politisk makt. För det tredje avspeglar eventuella variationer mellan olika kommuner deras ekonomiska förutsättningar och politiska prioriteringar, och detta är ju den naturliga orsaken till lokal självstyrelse, enligt de borgerliga partiernas synsätt. Slutligen menar borgerligheten att ett samhälle som består av avsevärt självständiga kommuner ger bättre förutsättningar för ekonomisk effektivitet eller rationalitet än ett totalintegrerat samhälle. De borgerliga partierna utgår därvidlag från ett *mikroekonomiskt effektivitetsbegrepp* i motsats till socialdemokraternas makroekonomiska effektivitetsbegrepp.<sup>345</sup>

---

<sup>344</sup> Se Cole 1915:passim, om politisk pluralism; Elazar 1987:16ff, om federalism och enhetstatlighet som två olika statsteoretiska grundprinciper.

<sup>345</sup> Leif Lewin ägnar sin avhandling *Planhushållningsdebatten* huvudsakligen åt att visa hur dessa två olika effektivitetsbegrepp konstituerar en skiljelinje mellan de politiska blocken samt hur blocken definierar de olika effektivitetsaspekterna (Lewin 1970:122ff). Enligt Lewin återfinns den ideologiska skiljelinjen mellan socialdemokraterna och de borgerliga i synen på individen/kollektivet (olika frihetsbegrepp) och den ekonomiska effektiviteten. Socialdemokraterna företräder ett socialistiskt frihets-



Gemensamt för de borgerliga partierna är att de betonar de enskilda medborgarnas ansvar, delaktighet och aktivitet i och för 'det kommunala'. Denna betoning av individens ansvar och delaktighet är starkast hos kds. Individerna uppfattas ha direkta förpliktelser gentemot kommunen som kollektiv liknande plikten mot nästan. Kommunmedborgare är man genom delaktighet, genom att personligt och direkt ta ansvar för sig själv och övriga kommunmedborgare samt genom att delta i kommunens demokratiska styrelse. Slutsatsen att de borgerliga partierna främjar ett stort mått av medborgarinflytande, överensstämmer med Hans Rings forskningsresultat. Jag menar dock, till skillnad från Ring, att borgerlighetens syn på den kommunala politiska styrelsen inte i första hand utmärker sig vad avser betonandet av demokratiskt medinflytande. Den utmärker sig istället främst med idéer om personligt ansvar och delaktighet inom lokalsamhällets ramar, ett medborgardeltagande som sträcker sig bortom den demokratiska valhandlingen. De borgerliga partiernas synsätt på kommunens styrelse påminner om en äldre demokratisyn där demokrati är mer än deltagande i demokratiska val.<sup>346</sup>

Det som skiljer de borgerliga från socialdemokraterna är främst två saker. För det första att de betonar den kommunala styrelsens självständiga ställning, synligt i kravet på fristående kommunalval. För det andra att de betonar kommunmedborgarnas roll i den kommunala

---

begrepp (kollektivistiskt) och ett makroekonomiskt effektivitetsbegrepp (stat). De borgerliga företräder ett liberalt frihetsbegrepp (individualistiskt) och ett mikroekonomiskt effektivitetsbegrepp (individ och kommun) (Lewin1970:172).

<sup>346</sup> I boken *Svensk självstyrelse* säger sig historikern Nils Herlitz vilja skildra den "nationella och den lokala självstyrelsens utveckling". Herlitz använder termen självstyrelse i betydelsen "folk kan styra sig självt" eller människors "fria självverksamhet", kort sagt demokratisk folkstyrelse i dess enklaste mening. Herlitz menar att "många av den svenska självstyrelsens informella former har i och med nutidens massdemokrati förtvinats eller avklippts". Den svenska självstyrelsen är enligt Herlitz mer än bara demokrati i betydelsen röstning vid de allmänna valen. Den är även "ståndpunktstagande och omsorger" mellan de fåtaliga valtillfällena. En av de frågor som Herlitz ställer sig är huruvida den moderna demokratin kan samsas med "idén om en självförgätn tjänst hos det allmänna inför kung och rike" (Herlitz 1933:7ff). Lokalt folkstyre, eller med Herlitz egna termer lokal självstyrelse, bärs alltså inte bara upp av demokratiskt deltagande i den lokala styrelsen. Den innehåller också en ansvars- eller pliktnorm för individen gentemot kollektivet. Herlitz beskrivning av den svenska självstyrelsens informella och formella former exemplifierar i själva verket en specifik äldre demokratiuppfattning. Dess signum är just kombinationen av deltagardemokrati och personligt ansvar.

styrelsen. Enligt de borgerliga partierna skall kommunmedborgarna kontinuerligt kontrollera förtroendevaldas verksamhet, de skall uttala sin mening i kommunala folkomröstningar, de skall själva fatta politiska beslut i subkommunala beslutsforum (kommundelsråd), de skall delta aktivt i den kommunala politiska debatten, de skall själva ta del av verkställigheten etc. De borgerliga partierna uppfattar individen som politisk person, direkt i sin egenskap av kommunmedborgare, som 'den konstitutiva beståndsdelen' för kommunen som politisk samfällighet.

I socialdemokraternas kommunideologiska idésystematik, är däremot individers kommuntillhörighet inte en primär egenskap - människor är i första hand *samhällsmedborgare*. Det faktum att individer råkar befinna sig i den ena eller andra kommunen skall inte påverka deras välbefinnande eller situation i allmänhet. I medborgarskapshänseende skall individen vara indifferent inför sin kommuntillhörighet. Individer är i första hand välfärdsstatsmedborgare, bara i andra hand och indirekt, kommunmedborgare.

Socialdemokraterna har en pessimistisk syn på den lokala politikens möjligheter och inneboende egenskaper - man tilltror inte självständiga lokala politiska samfälligheters vilja och förmåga att verkställa välfärdsreformer.<sup>347</sup> Därför kretsar socialdemokraternas idéer om kommunmedborgarskap kring vad kommuner kan göra för medborgarna i rollen som förvaltare av nationellt initierad reformpolitik. Kommuner betraktas som välfärdsstatens företrädare på lokal och regional nivå. Man kan säga att socialdemokraterna ställer frågan om vad kommunerna kan göra för reformpolitiken och samhällssystemet, det samhällssystem som alla medborgare först och främst är en del av. Därför är kommuners ändamålsenlighet i förhållande till rikspolitiska målsättningar den huvudsakliga källan till den kommunala självstyrelsens demokratiska legitimitet, existensberättigande och utformning.

Enligt socialdemokratisk kommunideologi saknas inte medborgerliga förpliktelser. Individerna uppfattas emellertid inte ha den form av

---

<sup>347</sup> Benny Hjern menar att svensk 1900-tals vänster aldrig förespråkade lokal demokrati. Vänstern har aldrig "litat på folkstyre i kommunerna. Dessa maktbas har varit staten, som den byggt upp med centralistisk demokrati och rättsstatlig regelprecisering. Kommunerna har setts som ett tillhåll för försoffade konservativa praktiker utan ideologi" (Hjern1994:47).

direkta och ansvarsbetonade förpliktelser gentemot andra kommunmedborgare som borgerlig kommunideologi utpekar. Istället är medborgarskapets förpliktelser sprungna ur allmänintresset eller samhällsintresset, vilket betyder att de plikter och förmåner som kommunmedborgare åtnjuter i första hand är relaterade till hela samhället och alla medborgare, inte bara till den egna kommunens invånare.

På motsvarande sätt som socialdemokraterna anser kommunmedborgarskap som sådant vara underordnat samhällsmedborgarskap uppfattar partiet betydelsen av lokala politiska samfälligheter. Medan de borgerliga partierna anser att demokratins funktionsduglighet framförallt sammanhänger med avståndet mellan folk och folkvalda, och därför är dugligare på lokal nivå, menar socialdemokraterna att sådan gradering inte är relevant. Utifrån "allmändemokratiska" synpunkter är riksdagsbeslut lika eller mer demokratiska som kommun- eller landstingsbeslut.<sup>348</sup>

Att socialdemokraterna tonar ned den lokala demokratins betydelse är emellertid inte, vilket Hans Ring menar, liktydigt med att de underordnar demokratiskt medinflytande som sådant. Istället är nedtonandet av den lokala demokratin en aspekt av socialdemokraternas centralistiska synsätt, enligt vilket medborgarnas demokratiska inflytande främst uppnås genom riksdag och regering. Därigenom sätter socialdemokraterna 'fingret på den ömma punkten' när de formulerar den retoriska frågan varför kommunfullmäktiges och/eller landstingsfullmäktiges be-

---

<sup>348</sup> De olika synsätten på demokratins förutsättningar och utformning aktualiserar bl.a. i samband med att länsdemokratifrågan diskuteras inför författningsreformen. Socialdemokraterna menar att det är orimligt att "beslut som av sakliga skäl måste fattas av staten genom riksdag och regering skulle vara mindre demokratiska än beslut som fattas av t ex landstingen. Riksdag och regering är ju också organ som tillkommit i demokratisk ordning" (Socialdemokraterna, *Kommunala frågor och argument* 1970:14). Enligt Ring råder det ingen tvekan om att socialdemokraterna sätter mindre värde på medborgarinflytandet än de borgerliga partierna. Partiets förhållningssätt i fråga om medborgarinflytande syns i "förkastande av stämssystemet såsom underlägset ett representativt system av praktiska skäl även på bekostnad av ett minskat medborgarinflytande, samt genomförandet av indelningsreformerna vilka medfört allmänt accepterade nackdelar för medborgarinflytandet, icke minst genom en reduktion av antalet förtroendeposter" (Ring 1968:75). Anders Mellbourn menar att uppfattningen om den offentliga sektorn "över huvud taget är nära förbunden med synen på socialdemokratin. En stor offentlig sektor, generell välfärds politik, centrala riktlinjer för samhällsverksamheten över hela landet och ett samlat regeringsansvar med starka organisationer och institutioner i ledningen har varit de utmärkande dragen för den socialdemokratiska reformpolitiken i Sverige" (Mellbourn 1986:12).

slut skulle vara mer demokratiska än riksdagens beslut. Därför är Ring inne på fel spår även när han talar om att borgerligheten i större utsträckning än socialdemokraterna kommit att förespråka värdet av medborgarnas demokratiska inflytande. Borgerligheten företräder och argumenterar bara för *sin* syn på hur demokratiskt inflytande bäst bör uppnås (ett synsätt som på motsvarande sätt som för socialdemokraterna, sammanhänger med deras självständighetsinriktade synsätt på kommuners grundkaraktär).

Sedan kan man naturligtvis diskutera huruvida ett samhälle som präglas av centralistisk demokrati är mer/mindre demokratiskt än ett samhälle präglad av lokal demokrati; hur olika demokratiuppfattningar sammanhänger med olika kommunideologiska ideal; och huruvida det är relevant att tala i termer av kommunal demokrati eller kommunal självstyrelse om inte styrelsen är både demokratisk och självständig. Därvidlag är det riktigt att beteckna socialdemokraternas kommunideologi som mindre präglad av lokaldemokratiska och politiskt pluralistiska ideal. Socialdemokraternas kommunideologiska ideal, med integrationistisk syn på kommunernas roll i samhällssystemet, med betoning av nationell likhet och en centralistisk syn på demokrati, är helt enkelt inte förenlig med lokal politisk auktoritet och makt.<sup>349</sup>

När det gäller synen på kommunens förvaltning råder större samstämmighet mellan partierna än på övriga kommunideologiska dimensioner. Emellertid existerar skiljelinjer i vissa avseenden. För det första utmärker sig moderaterna när de förordar privat producerade kommunala tjänster/service. För det andra i synen på samhällsplanering, där de borgerliga uppfattar samhällsplanering som potentiellt hot mot medborgarinflytande och kommunernas självbestämmande, medan socialdemokraterna ser densamma som en möjlighet både i allmän demokratiskt och makroekonomiskt avseende. För det tredje socialdemo-

---

<sup>349</sup> I frågan om huruvida kommunal demokrati är *mer demokratisk* än nationell demokrati se Jan Magnus Jansson: Den högsta ledningen för statsförvaltningen i en demokratisk stat tillkommer statschef och ministrar. Eftersom dessa är beroende av folkrepresentationen kan de indirekt betraktas som folkets förtroendemän. "På högsta nivå är således statsförvaltningen lika 'demokratisk' som självstyrelsesamfundens förvaltning. Självfallet är dock, att det demokratiska elementet inom den trånga ramen för en kommun eller ett självstyrelsesamfund av högre ordning, där en intim kontakt med befolkningen är möjlig, gör sig starkare gällande än inom statsförvaltningen" (Min kurs., Jansson 1952:452f).

kraternas syn på de kommunala tjänsternas produktion. Under 60-talet anser socialdemokraterna att det företagsekonomiskt mest effektiva produktionssättet skall väljas. Samtidigt förordar partiet att kommunalt producerade tjänster och service skall prioriteras om de är lika effektiva som tillgängliga alternativ. Under första halvan av 70-talet tar socialdemokraterna klar ställning för produktion i offentlig regi med uttalat syfte att motverka privatiseringar.

## Avslutande diskussion

Hur djupgående och motstridiga är egentligen de skillnader i synsätt på vad kommuner är och bör vara mellan borgerlighet och socialdemokratin som jag har funnit i partiernas programskrifter beträffande tidsperioden 1962-1974? Kan det vara som Hans Ring och Hans G Andersson menar, att den ideologiska laddningen mellan de politiska blocken överdrivs på grund av att man inte uppmärksammar att partierna var för sig diskuterar olika aspekter av kommunal självstyrelse, att partierna därför delvis talar förbi varandra?

Ring och Andersson, som undersöker partiernas synsätt på kommuner vid tiden för kommunblockreformen, menar att till synes motsatta synsätt nyanseras och framför allt tonas ned om man särskiljer två olika debattutgångspunkter: Antingen utgår man från kommuners roll i samhället som helhet, som form av decentraliserad förvaltning, eller så fokuserar man kommuners roll som uppbärare av lokal demokrati. Socialdemokraterna fokuserar därvidlag förvaltningsaspekten medan borgerligheten fokuserar kommuners demokratiska funktion. Menings-  
skiljaktigheterna mellan partierna skulle på så vis framstå som mer djupgående än de egentligen är eftersom partierna 'talar om olika saker'.<sup>350</sup>

Andersson menar också att en kvarlevande kommunalromantik bidrar till "ideologisk överkompensation". Den statliga politiken gentemot kommunerna har inte på något uppenbart sätt styrts av vissa värden i en viss riktning. Värdena effektivitet, enhetlighet och expertis har emellertid ofta visat sig stå i centrum. Konstitutionella frågor som rör maktindelning och medborgarinflytande har först i efterhand kommit att diskuteras.<sup>351</sup>

Eller kan det vara som Lennart Lundquist hävdar - att partierna är ense om målet att decentralisera (dvs. 'mer' kommunal självstyrelse) men oeniga om hur det skall genomföras (dvs. vilken form av kommunal självstyrelse)?<sup>352</sup>

---

<sup>350</sup> Andersson 1966:231f; Ring 1969:70ff.

<sup>351</sup> Andersson 1966:231f; Ring 1969:70ff.

<sup>352</sup> Lundquist 1972:196ff.

Mina resultat, som bygger på ett i relation till Andersson, Lundquist, Ring mfl. omfångsrikare material från en längre tidsperiod, bekräftar bilden av en systematisk och stabil kommunideologisk skiljelinje mellan de politiska blocken. Givetvis är det en riktig iakttagelse att partierna fokuserar olika aspekter av kommunal självstyrelse. Men de olika fokuseringarna är inte slumpvis tillkomna. I partiernas systematiska tänkande kring kommuner och kommunal självstyrelse hänger olika kommunideologiska dimensioner samman. Ett visst synsätt på kommuners styrelse har sin motsvarighet i synen på kommuners grundkaraktär - detta är själva kärnan i en ideologisk uppfattning, att ideologins olika aspekter bildar ett visst mönster. Att partier fokuserar olika aspekter av kommunal självstyrelse och därför delvis "talar förbi varandra" samt att de rent allmänt diskuterar kommunal självstyrelse på olika sätt betyder verkligen något - det betyder i själva verket att politiska partier företräder olika kommunideologier, olika föreställningar och ideal om vad kommuner är och bör vara.

Andersson har naturligtvis rätt i att de politiska värdena effektivitet, enhetlighet och expertis ofta fokuseras när kommuner diskuteras i samband med reformer. Men Anderssons slutsats inbegriper inte hela bilden om han menar att fokuseringen gäller lika och generellt för hela diskussionen. För det första är det de politiska aktörerna själva som ställer dessa värden i centrum, som har etablerat det politiska samtalets terminologi. För det andra är det inte fråga om alla aktörer utan främst socialdemokraterna, eftersom dessa värden hänger samman med deras integrationistiska kommunideologi.

Ring har rätt när han konstaterar att socialdemokraterna i första hand fokuserar förvaltningsaspekter när partiet diskuterar kommuner och kommunal självstyrelse. Han har också rätt när han fastslår att de borgerliga partierna i första hand fokuserar lokaldemokratiaspekter när de diskuterar kommuner och kommunal självstyrelse. Emellertid är Rings beteckning av denna skillnad, avseende hur partier resonerar om kommuner, som en fråga om olika fokuseringar tvivelaktig. Jag menar att socialdemokraterna resonerar om kommunal självstyrelse utifrån förvaltningsaspekter eftersom de uppfattar kommuner som förvaltningsenheter inom samhällssystemet. Jag menar dessutom, vilket är av största betydelse, att skiljaktigheten i synen på kommuners plats i samhällssystemet, dvs. frågan om kommuners status som politiska samfälligheter i

relation till regional och statlig styrelse, är mer grundläggande och 'kommer före' skiljaktigheter i synen på demokrati. Idén om kommuner som förvaltningar är helt enkelt socialdemokraternas kommunideologiska ideal. Motsvarande gäller för de borgerliga. De resonerar om kommuners självständighet och om lokal demokrati eftersom de i första hand uppfattar kommuner som politiska samfälligheter, där idén om kommuner som relativt självständiga politiska enheter är deras kommunideologiska ideal.

Enligt socialdemokratisk kommunideologi råder ingen motsättning mellan å ena sidan funktionalitet och effektivitet och å andra sidan demokrati. Tvärtom avses med effektivitet/funktionalitet kommuners förmåga (den kommunala självstyrelseformens inneboende förmåga) att verkställa nationella politiska beslut och reformmål, vilket är detsamma som att samhällsintresset eller det allmändemokratiska intresset tillgodoses. Därför kan man inte tillskriva socialdemokraterna bristande intresse för demokrati eller demokratiskt medinflytande. Däremot visar partiet ointresse för att utveckla och utvidga *lokala och regionala politiska enheters autonoma politiska särdrag*. Av samma anledning är den, i allmänna diskussioner om lokal demokrati och kommunal självstyrelse, förekommande etablerade motsättningen mellan demokrati och effektivitet tvivelaktig. Denna motsättning är riktig endast om man med demokrati avser lokal demokrati och med effektivitet rikspolitiska ambitioner att ändamålsenligt genomföra reformer.

Med effektiva och funktionsdugliga kommuner menar socialdemokraterna kommuner som ur statsmaktens synvinkel är styrbara och därigenom bidrar till politisk styrbarhet. Därför hotar inte lokal politisk självständighet effektiviteten (förutom om man möjligtvis talar om socialdemokraternas makroekonomiska effektivitetsbegrepp där samhällsekonomin är mest effektiv om den fastläggs eller planeras centralt). Istället hotar lokal politisk självständighet, eller snarare kan hota, centralmaktens ställning, nationell demokrati och jämlikhet. Så länge som nuvarande institutionella eller konstitutionella inramning av kommunal självstyrelse kvarstår, dvs. en enhetsstat där kommuner och landsting får sin politiska kompetens från staten och där det finns politisk styrelse på tre nivåer, kommer diskussionen alltid att kretsa kring avvägning mellan riksdemokrati och lokaldemokrati samt kring avvägningen mellan



centralstaten och den lokala politiska självständigheten.<sup>353</sup>

Olof Petersson är en bland flera forskare och samhällsdebattörer som menar att kommunalpolitik står inför ett dilemma vilket uppstår till följd av de tre krav vilka kommuner ställs inför: I rollen som serviceproducent möter kommuner ekonomiska krav (effektivitet); i rollen som självstyrande gemenskap möter kommuner politiska krav (demokrati); i rollen som rättssystem möter kommuner juridiska krav (rättssäkerhet).<sup>354</sup> Jag menar att Petersson utelämnar en väsentlig aspekt av kommuners roll som serviceproducenter. I denna roll möter kommuner inte bara ekonomiska krav utan också, och framför allt, politiska krav. Huvuddelen av offentlig sektors service och tjänster är till inriktning och utformning *demokratiskt beslutad av riksdagen; operationaliserad av statliga myndigheter* (verkställighetsdirektiv, rekommendationer etc.) och *prövad eller kontrollerad av förvaltningsdomstolar* (som har till uppgift att utifrån förarbeten och praxis omsätta lagstiftarens allmänt angivna mål till konkreta fastställda nivåer). Förvaltningsdomstolar är alltså en länk i den statliga styrningskedjan, en rikspolitikens väktare. Förutsatt att förvaltningsdomstolar agerar inom de ramar som fastställs av riksdagen är påstående om att det finns en motsättning mellan juridik och politik, mellan kommunalpolitik och förvaltningsdomstolar, tvivelaktig.<sup>355</sup>

Att förvaltningsdomstolar agerar, t.ex. genom att korrigera kommuners beslut om socialbidragsnivåer, betyder inte att kommunalpolitik står i motsättning till juridik. Istället handlar det om en motsättning mellan nationell politik och lokal politik, mellan nationell politisk makt och lokal politisk makt. Nils Stjernquist och Håkan Magnusson beskriver förhållandet sålunda: "Det är detta möte - mången skulle säga konfrontation - på mellankommunal nivå mellan den kommunala självstyrelsen och jämlikheten som utgör föremålet för vårt studium. Båda är

---

<sup>353</sup> Janerik Gidlund menar att frågan om kommunal självstyrelse fångar en grundläggande samhällelig konfliktdimension. På den ena sidan återfinns idéer om centralism och jämlikhet, på den andra idéer om decentralism och frihet (Gidlund 1986:13f).

<sup>354</sup> Petersson 1992:148f.

<sup>355</sup> Angående motsättning mellan juridik och politik se Petersson 1992; Wallenberg 1994.

grundläggande samhällseliga värden".<sup>356</sup> Dragkampen mellan kommunal självständighet och nationell jämlikhet åskådliggör inte i första hand vare sig en motsättning mellan juridik och politik eller en motsättning mellan nationell och lokal demokrati. Istället är det ytterst en fråga om statsbildning och författningspolitik. Det handlar om olika synsätt på medborgarnas överlåtelse av suveränitet till gemensamma politiska samfälligheter, om de politiska samfälligheternas avgränsning gentemot varandra. Det är enhetstatlighetens och den etatistiska traditionens försvarare som representerar nationell jämlikhet och den politisk pluralistiska och federalistiska idétraditionen som representerar kommunal självständighet. Dessutom kommer *statsbildningsfrågor* före *styrelsefrågor*: först måste man avgöra vad styrelsen skall omfatta, vilken den politiska enheten är, därefter kan man diskutera styrelsens utformning.<sup>357</sup>

En konsekvens av ovanstående resonemang är att man svårligen på förhand kan säga att kommuners nedskärningar och förändrade produktionsformer under 1980- och 90-talen hotar demokratin och inte heller att de är demokratiskt illegitima (ett sådant ställningstagande förutsätter att man tar ställning för att nationell demokrati har större demokratisk legitimitet eller värde än lokal demokrati). Eftersom kommuner har demokratiskt valda församlingar med grundlagsfäst kompetens att fatta politiskt auktoritativa beslut inom sitt territorium måste istället diskussionen föras i termer av kommunal (lokal) politisk demokratisk styrelse visavi nationell (central) politisk demokratisk styrelse. Därför är avvägningen eller motsättningen mellan kommunal och nationell politisk styrelse en allmängiltig aspekt som alltid gör sig påmind när man diskuterar den politiska kompetensens fördelning inom staten som helhet.

Om man accepterar att relationen mellan nationell politisk styrelse och lokal politisk styrelse är en allmängiltig aspekt eller motsättning och att kommunideologisk diskussion ofta kretsar kring denna motsättning, så kan socialdemokraternas kommunideologiska ideal förtydligas eller

---

<sup>356</sup> Stjernquist/Magnusson 1988:12. Stjernquist/Magnusson menar att det är den svenska Kommunalforskningen som, utifrån de motsatta värdena nationell jämlikhet och kommunal självständighet, etablerat motsättningen mellan effektivitet och demokrati (Stjernquist/Magnusson 1988:14).

<sup>357</sup> Om statsbildningsfrågor se kapitel 2, t.ex. not 20.

pedagogiseras: socialdemokraterna eftersträvar under den undersökta tidsperioden varken lokal självstyrelse (i politisk demokratisk mening: dvs. kommuner betraktas inte som medborgarskapsbärande strukturer) eller lokal demokrati eftersom detta hamnar i motsats till nationell demokrati. Med politisk enhet låter socialdemokraterna under denna tidsperiod oss förstå nationen, med demokrati nationell demokrati. Om riksdagen beslutar om service med viss inriktning, till viss nivå och enligt viss utformning som skall produceras på ett visst sätt är det god demokrati i samhället som helhet om kommunerna verkställer dessa beslut. Huruvida enskilda kommunmedborgare och/eller kommunernas folkvalda lämnas mer eller mindre utrymme att påverka verksamheterna är av underordnad betydelse.

Ingemar Norrlids tes (se s. 25) om att modern demokrati med inriktning mot jämlikhet *förutsätter* en sorts integrationism, som jag visat att socialdemokraterna representerar under perioden 1962-1974, utmanas av mina slutsatser. Det är förvisso riktigt som Norrlid hävdar att självständighetsinriktad kommunal självstyrelse är oförenlig med statlig integrationism. Men det är tvivelaktigt att framställa det som att modern demokrati och jämlikhetsinriktad politik förutsätter integrationism. Norrlid problematiserar aldrig integrationismen. Han visar inte att denna grundas i ett ideologiskt ställningstagande till den statbildningsteoretiskt primära frågan om de politiska samfälligheternas avgränsning. Jag menar att Norrlids tes har begränsad relevans; den gäller endast för den svenska socialdemokratiens kommunideologiska ideal. *För det första* - bortser Norrlid från federalism och federala idéer som statsbildningsteoretiskt alternativ till den integrerade enhetstaten med påföljden att 'modern demokrati' reduceras till enhetsstatlighet. Kombinationen av enhetstat och jämlikhetsinriktad och centraldemokratisk politik utesluter förvisso självständiga kommuner. Men om man istället definierar kommuner som självständiga politiska samfälligheter blir resultatet ett annat. *För det andra* synliggör Norrlid inte faktumet att integrationismen var socialdemokraternas segrande kommunideologi. Till skillnad från socialdemokraterna utgår de borgerliga från tre faktiska och självständiga politiska enheter: kommuner, landsting och stat. De borgerliga formulerar ett kommunideologiskt alternativ enligt vilket moderna demokratiska stater kan vara uppbyggda av påtagligt självständiga kommuner och landsting. Om detta är en realistisk ideologi, eller ej, är inte min

uppgift att ta ställning till här.

Frågor om politiska samfälligheters (lokala, regionala, nationella, övernationella) tillkomst och inbördes relationer är *statsbildningsteorins* - den normativa teorin om vad som skall konstituera en politisk samfällighet studieobjekt. I boken *Exploring Federalism* diskuterar Daniel J. Elazar statsbildningsteoretiska synsätt - "*ways in which polities come into existence*".<sup>358</sup> Utifrån Elazars resonemang reduceras det integrationistiska synsättet på kommuner till *ett* bland flera möjliga och delvis kulturbundna samhällsfilosofiska grundantaganden om kommuner som politiska samfälligheter. Detta etablerade synsätt hör hemma i den enhetsstatliga idétraditionen som "*hold sovereignty to be indivisible and the state to be the source of all political authority and power. Hence there can be no more than one government per state /.../ Thus, strictly speaking, there cannot be intergovernmental relations within those states*".<sup>359</sup> Enligt ett amerikanskt synsätt däremot, hemmahörande i en federalistisk idétradition, är enligt Elazar "*every governmental unit - federal, state, and local - that meets certain objective criteria a government /.../ political authority and power reside in the people, who delegate powers through constitutional devices to different governments serving different arenas for different purposes*".<sup>360</sup>

Somliga höjer måhända förundrat ögonbrynen när 'federalism' används i den svenska enhetsstatliga konstitutionella kontexten. Men vi har ju inte nått 'historiens slut'. Om hundra år har vi kanske en annan statsbildningsform. Och oavsett nuvarande konstitutionella arrangemang måste vi analytiskt och normativt filosofiskt kunna hantera idéer och idédebatt. Om ideologiska positioner är federalistiska eller enhetsstatliga till sin karaktär måste de också kunna betecknas som federalistiska respektive enhetsstatliga.

Det fortsatta studiet av kommunideologiska utsagor och kommunideologier samt utvecklandet av en taxonomi för kommunideologier bör, inte minst mot bakgrund av min kritik av Norrlied, beakta den typen av statsteoretiska resonemang som Elazar pekar ut.

---

<sup>358</sup> Min kurs., Elazar 1987:2.

<sup>359</sup> Min kurs., Ibid, s. 16ff.

<sup>360</sup> Min kurs., Ibid, s. 16ff.

## Källor och litteratur

### i. De politiska partiernas programskrifter

#### *Kristen Demokratisk Samling (kds)*

Kds (1964): *KDS det nya alternativet*. (Partiordföranden Birger Ekstedts föredrag på partiets första riksting)

Kds (1966): *Frågor och svar*.

Kds *Partiprogram 1966*, i Wieslander, Hans (1968) *De politiska partiernas program*.

Kds (1967): *KDS information nr 1 & 2*.

Kds (1984): *KDS 20 år. Vi gratulerar 20-åringen och lyckönskar till fortsatta framgångar*. Tranås: Teta-Tryck.

#### *Högerpartiet/ Moderata samlingspartiet*

Högerpartiets kommunalpolitiska program (1956): *Synpunkter på Kommunalpolitiken*. Norrt. Tidn. Boktr.

Högerpartiet, *Partiprogram 1956*, i Wieslander 1968.

Högerpartiet (1962): *Egendomsägande demokrati* (Partiprogram) Stockholm: Haglund & Ericson Boktr. AB.

Högerpartiet (1963): *Kommunalpolitik*. Högerpartiets kommunala serie, Studiebreve nr 1. Stockholm: Häggroths Bok- och Offsettryckeri.

Högerpartiet (1963): *Mot framtidens kommuner*. Högerpartiets kommunala serie, Studiebreve nr 2. Stockholm: Häggroths Bok- och Offsettryckeri.

Högerpartiet (1963): *Medlemskap, fullmäktige, besvär*. Högerpartiets kommunala service, Studiebreve nr 3. Stockholm: Häggroths Bok- och Offsettryckeri.

Medborgarskolan (1965): *Möjligheternas samhälle: Den kommunala verksamheten*. Högerpartiet i kommunalt arbete. Uppsala: Bokförlaget Medborgarskolan.

Högerpartiet (1966): *Synpunkter på kommunalpolitiken*. Högerpartiets kommunalpolitiska program. AB Arvika Affärstidning Bok- & Affärstryckeri.

Högerpartiet (1970): *Istället för undersåte*.

Moderata Samlingspartiet (1972): *I morgon är idag i går*.

Moderata Samlingspartiets partiprogram (1973): *Samverkan, Rättoisa, Ansvar*. Bokförlaget Medborgarskolan.

Moderata Samlingspartiets kommunalprogram (1973): *Samverkan, Rättoisa, Ansvar*. Bokförlaget Medborgarskolan.

### *Centerpartiet (c)*

Centerpartiet (1958): *Riktlinjer vid upprättande av Kommunala handlingsprogram för centerpartiet inom kommunerna*.

Centerpartiet, *Partiprogram 1959*, i Wieslander, *De politiska partiernas program*, 1964.

Centerpartiet (1960): *Vår kommunalpolitik*.

Centerpartiet (1970) *Samarbete och skiljelinjer*. En skrift till bondeförbundets/centerpartiets 60-årsjubileum (1970) Stockholm: LTs Förlag

Centerpartiet: *Partiprogram 1970*.

Centerpartiet (1972): *Kommunal ekonomi, redovisning, synpunkter, förslag*. Antaget av centerpartiets förtroenderåd.

Centerpartiet (1972): *Centerns riksplan avseende befolkningsramar och regionalpolitiska handlingslinjer*.

Larsson, Hans Albin (red) (1980): *Centern en vital 70-åring jubileumsboken 1980*. Lund: Centerns riksorganisation.

### *Folkpartiet (fp)*

Folkpartiet (1957): *Inför kommunalvalet 1957*

Folkpartiet (1962): *Inför kommunalvalet 1962*

Folkpartiet, *Partiprogram 1962*, i Wieslander, Hans (1964) *De politiska partiernas program*

Folkpartiet (1969): *Demokrati och medinflytande*. Stockholm: Bokförlaget Folk och samhälle.

Folkpartiet (1970): *Riktlinjer för landstings- och kommunalpolitiska program*.

Folkpartiet: *Partiprogram 1972*.

Folkpartiet (1973): *Program för landsting*.

Folkpartiet (1973): *Kommunal närdemokrati. Fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna*.

### *Socialdemokratiska arbetarepartiet (s)*

Socialdemokraterna, *Partiprogram* 1944

Socialdemokraterna, *Partiprogram* 1960

Socialdemokraterna, *Kommunalpolitiskt program* 1960

Andersson, Leif, Carlsson, Ingvar, Gustafsson, Agne (1963): *Författningsreform - nytt alternativ*. Stockholm: Tidens Förlag.

Socialdemokraterna, *Kommunalpolitiskt program* 1964

Socialdemokraterna (1964): *Resultat och reformer. Riktlinjer för socialdemokratisk politik*. Stockholm: Sakom Tr.

Socialdemokraterna (1967): *Författningsfrågan*. Partistyrelsens rapport till SAPs extra partikongress 21-23 okt 1967. Borås: Socialdemokraterna.

Socialdemokraterna (1969): *Kommunal verksamhet*. Förslag från kommunalpolitiska arbetsgruppen

Socialdemokraterna (1970): *Kommunala frågor och argument*.

Socialdemokraterna (1972): *Rapport från kommunalpolitiska arbetsgruppen*. Borås: Prisma.

Socialdemokraterna (1974): *Rörelsen om partiprogrammet. Resultat av partienkäten "program och politik"*. Borås: Tiden.

Socialdemokraterna, *Partiprogram* 1975

### *ii. Övriga källor*

*Bonniers Konversationslexikon* 1937.

Proposition 1962:180: *Förslag till lag om ny kommunindelning*.

Proposition 1969:103: *Förslag till lag med särskilda bestämmelser om ändring i kommunindelningen*.

SOU 1945:38 *Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner*.

SOU 1961:9: *Principer för en ny kommunindelning*.

SOU 1965:54 *Författningsfrågan och det kommunala sambandet*. Betänkande avgivet av länsdemokratiutredningen.

SOU 1987:33: *Ju mer vi är tillsammans - ett förslag som öppnar vägen för utökad föreningsmedverkan i kommuner och landsting*. Betänkande från 1986 års folkrörelseutredning.

Wieslander, Hans (1968,1974): *De politiska partiernas program*. Stockholm: Bokförlaget Prisma.

### iii. Litteratur

- Andersson, Hans G (1966): "Kommunalideologin". I Wallin m.fl. *Kommunerna i förvandling*. Uppsala: Almqvist&Wiksell.
- Bladh, Agneta (1987): *Decentraliserad förvaltning. Tre ämbetsverk i nya roller*. Lund: Studentlitteratur.
- Björklund, Stefan (1993): *Politisk teori*. Fjärde omarbetade och utökade upplagan. Örebro: Högskolan i Örebro.
- Borg, Olavi (1968): "Partiideologier en innehållsanalytisk undersökning av partiernas principprogram". I Jansson, Jan-Magnus (red), *Studier i finländsk politik*. Falkenberg: Läromedelsförlagen.
- Boström, Bengt-Ove (1988): *Samtal om demokrati*. Göteborg: Doxa.
- Brantgårde, Lennart (1974): *Kommunerna och kommunblocksbildningen*. Lund: CWK Gleerup.
- Cole, G.D.H. (1915): *Conflicting Social Obligations*, in New Series. - vol XV, *Proceedings of the Aristotelian Society*, London: Williams and Norgate.
- Dahl, Robert (1970): *After The Revolution*. New Haven: Yale University press.
- Dahlkvist, Mats, Strandberg, Urban (1994): *Kontrakt eller förvaltning - förening eller gemenskap. Idéer och värdemönster i debatten om kommunerna och välfärden*. Arbetsrapport 4, CEFOS, Göteborgs universitet och Statsvetenskaplig tidskrift 1994:1.
- Demker, Marie (1993): *I nationens intresse. Gaullismens partiideologi 1947-1990*. Göteborg: Nerenius & Santérus Förlag.
- Elazar, J Daniel (1987): *Exploring Federalism*. Tuscaloosa & London: The University Alabama Press.
- Esaiasson, Peter (1993): i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1993. årg 96 nr 2, s. 204-215.
- Gidlund, Janerik (1986): *Fria ämbetsverk eller självständiga kommuner, strategier för morgondagens offentliga sektor*. Uppsala: Sekretariatet för framtidsstudier.
- Goldsmith, Michael (1990): "Local Autonomy: Theory and Practice", i King S, Desmond, Pierre, Jon, (eds) (1990) *Challenges to Local Government*. London: Sage Publications.
- Grimlund, Bengt E, Gustafsson, Agne, Zanderin Lars (1993): *Förvaltning i stat, kommun, landsting. En introduktion*. Stockholm: Prisma.



- Gustavsson, Gunnel (1987): *Decentralisering av politisk makt. En studie av svensk byråkrati i kontakt med sin omvärld*. Stockholm: Carlsons Bokförlag.
- Henning, Roger (1980): *Partierna och stålverk 80, Politik som rationellt handlande 4*. Stockholm: Liber.
- Hermansson, Jörgen (1984): *Kommunism på svenska? SKP/VPK:s idéutveckling efter Komintern*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Hermansson, Jörgen (1993): *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hinnfors, Jonas (1992): *Familjepolitik*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Hjern, Benny (1994): *Att gå baklänges in i framtiden. Två politiska pamfletter argumenterar för att framtiden ligger framför oss. Och att staten är oss en väldig borg*, i Moderna Tider, Nr 46, årgång 5.
- Holmström, Barry (1983): *Äganderätt och brukningsansvar, Politik som rationellt handlande 7*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Hudson, Christine (1993): *Against all odds. Local Economic Development policies and Local Government Autonomy in Sweden and Britain*. Umeå universitet.
- Häggroth, Sören (1991): *Offentlig sektor mot nya mål*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Jansson, Jan-Magnus (1952): *Frihet och jämlikhet. En studie över den politiska demokratin*. Helsingfors: Söderström & C:o Förlagsaktiebolag.
- Kajiser, Fritz (1962): "1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och idépolitisk bakgrund". I *100 år under kommunalförfattningarna 1862-1962*. En minnesskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund, Svenska Landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet.
- Kajiser, Fritz (1962): *Återblick på utvecklingen mellan stat och kommun*. Bilaga 9 i SOU 1965:54, Författningsfrågan och det kommunala sambandet. Betänkande av länsdemokratiutredningen. Stockholm.

- Kjellberg, Francesco (1988) "Local Government and the Welfare State: Reorganization in Scandinavia", i Dente, Bruno, Kjellberg, Francesco (eds) (1988) *The Dynamics of Institutional Change*. London: SAGE Publications.
- Larsson, Reidar (1989): *Politiska ideologier i vår tid*. Lund: Studentlitteratur.
- Lewin, Leif (1970): *Planhushållningsdebatten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lewin, Leif (1989): *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Stockholm: Norstedts.
- Liedman, Sven-Eric (1984): "Sveriges rike måste vara det eviga...", i red. Ambjörnsson, Ronny, Gaunt, David (1984) *Den dolda historien. 27 uppsatser om vårt okända förflutna*. Malmö: Författarförlaget.
- Liedman, Sven-Eric (1986): *Från Platon till Reagan*. Stockholm: Bonniers.
- Lindhagen, Jan (1973): *Socialdemokraternas program*. Första delen. I rörelsens tid 1890-1930. Tidens förlag. Stockholm. 1973.
- Lindkvist, Kent (1982): *Program och parti. Principprogram och partiideologi inom den kommunistiska rörelsen i Sverige 1917-72*. Lund: Arkiv avhandlingsserie.
- Lundquist, Lennart (1972): *Means and Goals of Political Decentralisation*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundström, Mats (1994): *Demokrati i det mångkulturella samhället. En projektskiss*. (Stencil)
- Magnusson, Warren (1986): *Bourgeois Theories of Local Government*. Political Studies Volume XXXIV. Oxford: Clarendon Press.
- Mellbourn, Anders (1986): *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Molin, Björn (1965): *Tjänstepensionsfrågan*. Göteborg: Akademibokförlaget.
- Montin, Stig m.fl. (1993): *Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting*. SOU 1993:73. Rapport till lokaldemokratikommittén. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Möller, Tommy (1986): *Borgerlig samverkan*. Uppsala: Diskurs.
- Niemi, Donald R (1966): *Sweden's municipal consolidation reforms*. Chicago: University of Chicago.

- Norrlid, Ingemar (1983): *Demokrati, skatterättsvisa och ideologisk förändring. Den kommunala självstyrelsens och demokratins genombrott i Sverige*. Lund: LiberFörlag.
- Palme, Sven-Ulric (1962): "Några arbetsuppgifter för kommunallhistorisk forskning". I *100 år under kommunalförfattningarna 1862-1962*. En minnesskrift utgiven av Svenska landskommunernas förbund, Svenska Landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet.
- Petersson, Olof (1993): *Kommunalpolitik*. Stockholm: Publica.
- Pierre, Jon (1990): "Assesing Local Autonomy", i King S, Desmond, Pierre, Jon (eds) (1990) *Challenges to Local Government*. London: Sage Publications.
- Ring, Hans (1969): *Kommunal självstyrelse och kommunala reformer*. Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr. 9.
- Rothstein, Bo (1986): *Den socialdemokratiska staten - reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads och skolpolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, Bo (1991): "Demokrati, förvaltning och legitimitet" i Rothstein, Bo (1991) (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Schmandt, Henry (1965): *A History of Political Theory*. Fourth Edition. Hinsdale Illinois: Dryden Press.
- Sharpe, L.J.(1970): *Theories and Values of Local Government*. Political Studies Volume XVIII. Oxford: Clarendon Press.
- Stjernquist, Nils, Magnusson, Håkan (1988): *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Ds 1988:36. Stockholm: Författarförlaget.
- Strömberg, Lars, Westerståhl, Jörgen (1983): *De nya kommunerna*. Stockholm: LiberFörlag
- Uddhammar, Emil (1993): *Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*. Stockholm: City University Press.
- Wallenberg, Jan (1994): *Kommunernas framtid*. Stockholm: Publica.
- Wallin, Gunnar (1966): "Småkommunerna på avskrivning". I Wallin m.fl. *Kommunerna i förvandling*. Uppsala: Almqvist&Wiksell.

- Westerståhl, Jörgen (1972): "Kommunal självstyrelse", i Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (1972) *Regioner att leva i - elva forskare om regionalpolitik och välbstånd*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Westerståhl, Jörgen (1993): "Politikerrollen i ett tidsperspektiv", i Göteborgs Förorters Förbund (1993) *Varför behöver kommunerna politiker? Intervjuer med politiker och forskare*. Stockholm: Publica.
- Widberg, Jan (1979): *Från socken till kommunblock. En studie i kommunala indelningar och indelningsreformer i Sverige*. DsKn 1979:14 Stockholm: Kommundepartementet.

## Appendix

<i>Källkategori/ Parti</i>	<i>(s)</i>	<i>(fp)</i>	<i>(c)</i>	<i>kds</i>	<i>Hö</i>
<b>1. Programskrifter</b>	3	2	2	1	2
a. Partiprogram		2	1	1	
b. Regionala handlingsprogram	3	1	1		3
c. Kommunala handlingsprogram		3		1	1
d. Manifest					
e. Övrigt					
<b>2. Internt 'programliknande' partimaterial</b>					
a. Riktlinjer för partiarbetet		1	1	1	1
b. Kommenterande skrifter	1	2	1		1
<b>3. Utåtriktat partimaterial</b>				3	
a. Broschyrer, pamfletter	1	1	2	1	
b. Böcker, skrifter					
<b>4. Böcker, skrifter av enskild (da) partiföreträdare</b>	1				
<b>5. Partiets interna arbetsmaterial</b>					
a. Direktiv till arbetsgrupper och utredningar					
b. Förslag/rapport från partistyrelsen	3			1	
c. Rapport från arbetsgrupp					
d. Rapport från enskild utredare					
e. Övrigt		1			
<b>Summa:</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>10</b>



Tidigare publicerade rapporter i CEFOS serie:

*Behovsbudgetering. Nya budgetprinciper i kommuner.* Cecilia Bokenstrand. 1/1993.

